

N° 3237

———

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

sur le contrôle de **l'application** *de la* **loi n° 2009-1503** *du* **8 décembre 2009** *relative à l'***organisation** *et à la* **régulation** *des* **transports ferroviaires** *et portant* **diverses dispositions** *relatives aux* **transports**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. YANICK PATERNOTTE ET MAXIME BONO,

Députés.

———

SOMMAIRE

Pages

RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Article 145-7

« *Sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois.*

Un rapport sur la mise en application des lois peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions. »

Sur le fondement de cet article, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a créé, au cours de sa réunion du 15 septembre 2010, une mission de contrôle sur l'application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, dont les rapporteurs sont MM. Yanick Paternotte et Maxime Bono.

MESDAMES, MESSIEURS,

Envisagé à l'origine comme un ensemble de dispositions techniques simplement destiné à achever la transposition des différents paquets ferroviaires européens [(1)], le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) et portant diverses dispositions relatives aux transports s'est considérablement étoffé au cours des travaux parlementaires. Il est vrai que ceux-ci se sont déroulés sur une période particulièrement longue, presque dix-huit mois séparant la date de dépôt du texte – juillet 2008 – de sa promulgation, en décembre 2009[(2)].

Fort de 53 articles contre 29 au moment de son adoption par le Conseil des ministres, le texte adopté par le Parlement à l'issue des travaux de la commission mixte paritaire se présente comme un ensemble législatif complet, qui modifie en profondeur le cadre juridique organisant les quatre principaux modes de transport : ferroviaire, routier, aérien et maritime[(3)]. Dans le domaine ferroviaire qui se place au cœur de la loi, il constitue le troisième élément d'un triptyque législatif composé de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et de la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du secteur ferroviaire.

Dans la logique de la révision constitutionnelle de 2008, le présent rapport de contrôle sur l'application de la loi ne vise pas à susciter de nouvelles évolutions

---

(1) Parmi les directives concernées, on peut citer la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE et la directive 2001/14/CE, la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté, ainsi que la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté.

(2) cf. annexe n°1 du présent rapport sur la chronologie de l'adoption du texte.

(3) Dans le domaine maritime, le texte se limite toutefois à la création, à l'article 53, de l'Ecole nationale supérieure maritime, par regroupement d'entités existantes, dans un souci de rationalisation.

législatives, ne serait-ce que pour éviter l'écueil d'un empilement de textes créant, pour les praticiens du droit comme pour les milieux professionnels concernés, un maquis juridique peu sécurisant. Il s'agit, de manière bien plus pragmatique, de vérifier que les dispositions de nature réglementaire prévues dans la loi ont bien été prises ou vont l'être dans les meilleurs délais, et de rappeler le souhait du Parlement de voir honorer les engagements pris à son égard, qu'il s'agisse de la remise de rapports thématiques sur des sujets ciblés ou d'un effort global des services concernés pour rendre la norme plus lisible et facilement applicable. Le contrôle parlementaire procède donc aussi d'une volonté de simplification du droit que le pouvoir Exécutif ne peut désormais ignorer dans le champ de ses prérogatives.

Parallèlement, le regard posé sur la bonne application de la loi et sur sa nécessité au regard des exigences communautaires n'est pas de nature à remettre en cause les données de départ : opposés à la dérégulation du marché ferroviaire, les groupes politiques de l'opposition n'ont pas voté le texte et ne soutiennent pas toutes les composantes de la politique mise en œuvre dans ce domaine.

Pour autant, vos rapporteurs, qu'ils appartiennent à la famille politique majoritaire ou à l'opposition parlementaire, ne s'interdisent pas de livrer leur analyse sur l'économie globale du secteur considéré ou de présenter des propositions d'amélioration des dispositifs existants.

• En première analyse, vos rapporteurs se félicitent :

– de l'adoption par le Parlement de dispositions très attendues qui exonèrent la France d'un risque contentieux avéré près les Autorités communautaires, avec, en particulier, la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) ;

– du caractère très complet d'un texte qui s'attache à envisager tous les modes de transport et l'ensemble des enjeux des différents secteurs, en particulier ceux, stratégiques, du marché ferroviaire ouvert ;

– du nombre limité de difficultés d'interprétation mises au jour au cours des auditions réalisées par la mission de contrôle, sous réserve que la parution de la totalité des textes d'application n'en suscite de nouvelles.

• Ils regrettent en revanche :

– après la lenteur du processus législatif proprement dit – il est vrai parfois imputable à des contraintes de calendrier indépendantes de la volonté des parlementaires ou du Gouvernement –, le rythme peu soutenu de prise de la vingtaine de décrets d'application prévus dans le texte, le taux d'application de la

loi au 31 décembre 2010 n'atteignant pas 35 %, ce qui constitue un résultat décevant ; (1)

– quatorze mois après l'adoption du texte, le fait que les rapports que le Gouvernement s'était engagé à remettre au Parlement en vertu des articles 6 et 7 de la loi, concernant respectivement le transfert éventuel des gares et embranchements de fret à RFF et le remboursement de la dette de RFF, n'aient pas été transmis ;

– les délais excessifs d'installation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, dont l'article 62 la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – dite « Grenelle II » – a de surcroît différé l'entrée en fonction au 1er décembre 2010.

• Au-delà d'un satisfecit global sur la qualité du texte, au reste partagé par l'ensemble de leurs interlocuteurs, vos rapporteurs se doivent par conséquent d'exprimer deux réserves liminaires :

– l'absence de recul suffisant, avec l'ARAF qui ne peut justifier que d'un trimestre d'activité et un dispositif réglementaire qui reste incomplet, interdit de porter un jugement définitif sur l'ensemble du système mis en place ;

– la relative atonie du secteur économique concerné, du fait de la sensibilité de l'activité « transports » aux aléas économiques, peut fausser l'appréciation sur la pertinence de la norme.

Sans doute conviendra-t-il par conséquent de pousser plus avant le contrôle de l'application de cette loi, afin de la mettre à l'épreuve du temps long et de vérifier son efficacité dans un contexte économique plus dynamique.

---

(1) Au surplus, plusieurs décrets particulièrement importants restent en suspens, les 8 décrets publiés au 31 décembre 2010 n'étant pas forcément les plus attendus.

I.— LA LOI « ORTF » : UN DISPOSITIF COMPLET QUI ACHÈVE LA CONSTRUCTION DU CADRE JURIDIQUE ISSU DES LOIS DE 1982 ET 1997

A.— DES DISPOSITIONS ATTENDUES QUI, SI ELLES TRAITENT DE TOUS LES MODES DE TRANSPORT, CONCERNENT EN PRIORITÉ LE SECTEUR FERROVIAIRE

1. Le « mode d'emploi » de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire

Le processus très progressif de libéralisation du marché ferroviaire européen – qu'il s'agisse du transport de voyageurs ou de marchandises – tire son origine dans la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991. En autorisant sous certaines conditions (1) l'ouverture à la concurrence des services internationaux de voyageurs prévoyant la desserte de gares françaises et en créant l'Autorité de régulation des activités ferroviaires(2), la loi du 8 décembre 2009 marque une étape essentielle, qui s'inscrit dans la continuité de la libéralisation du marché du fret intervenue au printemps 2006.

Complétant de manière très significative la LOTI de 1982 et la loi de 1997 portant création de RFF, le texte vise à garantir le respect des règles d'une concurrence libre et non faussée entre opérateurs ferroviaires, dans un pays où la force de l'opérateur historique constitue une composante de la culture nationale. Contrairement à d'autres États membres, la France a choisi en 1997 de s'éloigner du modèle classique de gestion intégrée du réseau, la création de Réseau ferré de France ayant constitué un préalable au mouvement de libéralisation (3).

---

(1) *Comme le confirme le décret n°2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs, l'objet principal du service exploité par l'entreprise ferroviaire doit être le transport de voyageurs entre des gares situées dans des Etats membres de l'UE différents. Une autre restriction au principe d'ouverture tient au fait qu'une autorité organisatrice de transport (AOT) puisse limiter les dessertes intérieures, sous réserve que l'ARAF ait, par un avis motivé, estimé que celles-ci compromettaient l'équilibre économique d'un contrat de service public. Dès lors, certains considèrent que la France n'a procédé qu'à une transposition* a minima *du paquet ferroviaire européen.*

(2) *La création de l'ARAF satisfait à l'obligation posée à l'article 30 de la directive 2001/14/CE de créer un organisme de régulation et de contrôle, dont le rôle principal est d'instruire les réclamations relatives au droit d'accès au réseau. Bien qu'elle présente toutes les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante (AAI), l'ARAF relève de la catégorie des autorités publiques indépendantes, du fait de la personnalité juridique et de l'autonomie financière que lui ont conférées le législateur.*

(3) *Dans la contribution écrite transmise à vos rapporteurs, l'Association française du rail (AFRA) considère que la loi ORTF offre plus de sécurité juridique aux entreprises ferroviaires et constitue « une excellente base de dialogue avec le gestionnaire d'infrastructure ». Plusieurs entreprises ferroviaires ont ainsi pu signer des accords-cadres avec RFF, qui leur offrent une garantie de pérennité pour plusieurs années quant à la fourniture et à la qualité des sillons nécessaires à l'exercice de leur activité. L'AFRA relève également que l'instauration de la licence de conducteur (cf. article 2 du texte) facilitera à terme les trafics internationaux.*

Outre la création de l'ARAF, les principales dispositions du texte dans le domaine ferroviaires concernent :

– la création, au sein de la SNCF, d'une direction indépendante pour la gestion des trafics et des circulations ferroviaires ;

– le respect d'un principe de séparation comptable entre l'activité de gestion des gares par la SNCF et celle de l'exploitation de services de transport ;

– la reconnaissance des gares de voyageurs en tant que « facilités essentielles » dont l'accès doit rester libre à l'ensemble des entreprises ferroviaires autorisées, moyennant le versement de redevances à leur attributaire principal.

Introduit par la voie d'un amendement gouvernemental initialement défendu devant la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, l'article 5 (1) de la loi vient modifier l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, en vue de reconnaître la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro et de préciser les modalités d'application du règlement « obligations de service public » (2).

L'application du règlement OSP soumet le secteur des transports collectifs en Île-de-France à une concurrence régulée, à l'instar de la situation qui a cours en province. L'application de cet article conduit notamment à mettre fin au régime de coordination des transports organisé par le décret du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers, qu'il convient par conséquent d'abroger. Elle conduit également à actualiser les conditions dans lesquelles le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) élabore et tient à jour le plan régional de transport ou arrête la politique tarifaire.

Les modifications apportées à l'ordonnance du 7 janvier 1959 appellent plusieurs décrets d'application :

– un décret portant sur l'organisation des services en Île-de-France ;

– un décret de conséquence modifiant les décrets n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du STIF et n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France ;

– un ou plusieurs décrets sur les missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la RATP et sur les transferts d'actifs entre le STIF et la RATP.

---

(1) C'est contre cet article qu'était dirigée, à titre exclusif, la saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés et 60 sénateurs. Par sa décision n°594 DC, le Conseil constitutionnel l'a validé (cf. annexe n°2 du présent rapport).

(2) Il s'agit du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et route, entré en vigueur le 3 décembre 2009.

*

*   *

Sous réserve de la publication de l’ensemble des décrets d’application y afférents, vos rapporteurs considèrent que le « mode d’emploi » de l’ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs ainsi élaboré est prêt à l’emploi ; ils n’ont reçu à ce jour aucune demande de complément ou de rectification.

2. Nouveaux droits, nouvelles instances

Aux termes de l’article 3 de la loi, à compter du 4 décembre 2009, le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires s’applique en France. Vos rapporteurs se félicitent de ces dispositions, d’application immédiate, qui donnent **de nouveaux droits aux voyageurs ferroviaires** dans les domaines suivants :

– information des voyageurs avant, pendant et après les voyages ;

– responsabilité des entreprises ferroviaires vis-à-vis des voyageurs en cas d’accident, de retard ou d’annulation de service ;

– conditions de transport pour les personnes à mobilité réduite.

*

*   *

Le 4° de l’article 4 du texte complète la loi du 13 février 1997 portant création de l’établissement public RFF en vue du renouveau du secteur ferroviaire en disposant :

*« Les autorités organisatrices de services de transport ferroviaire, les entreprises ferroviaires, les opérateurs de transport combiné, les grands ports maritimes, les chargeurs, les usagers, les milieux professionnels de l’industrie ferroviaire et les associations de protection de l’environnement agréées au titre de l’article L. 141-1 du code de l’environnement sont représentés dans un **conseil de développement durable du réseau ferré national**.*

« Ce conseil est consulté, dans un objectif de promotion du développement durable et d’efficacité économique et sociale, sur les grandes orientations de gestion et de développement de l’infrastructure du réseau ferré national. Il peut émettre toute proposition en la matière, en tenant compte des obligations liées à la protection de l’environnement.

« Un décret en Conseil d'État, Réseau ferré de France entendu, précise la composition de ce conseil, les modalités de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement. »

Compte tenu du retard pris dans la prise de ce décret, RFF envisage, si la situation n'évolue pas rapidement, de créer au sein de son conseil d'administration un comité de développement durable élargi à des personnalités extérieures, issues notamment du monde associatif.

3. Des évolutions attendues dans les secteurs aérien et routier

• dans le secteur aérien

Décliné en huit articles (articles 45 à 52), le titre VI de la loi traite de dispositions relatives à l'aviation civile relevant de trois catégories principales :

– des dispositions relatives aux conditions de travail et de représentativité syndicale des personnels navigants, concernant notamment le temps de travail, le comité d'hygiène et de sécurité ou le régime de retraites ;

– un renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) ;

– un dispositif de lutte contre les nuisances sonores aériennes *via* la promotion des volumes de protection environnementale[(1)].

Sur les trois décrets d'application prévus dans ce titre, seul a paru le décret n° 2010-405 du 27 avril 2010 relatif à la procédure devant l'ACNUSA statuant en matière de sanctions, prévu à l'article 48. Au cours de leurs auditions, l'attention de vos rapporteurs a été appelée sur d'éventuelles difficultés de rédaction des deux décrets prévus à l'article 45, lesquels concernent la durée du travail des personnels des entreprises de transport aérien.

• dans le secteur routier

Relatifs à certaines concessions routières et au transport routier, les titres IV et V de la loi ORTF (articles 32 à 44 de la loi) ont été complétés – pour ne pas dire « alourdis » - à l'initiative du Gouvernement au cours des travaux parlementaires. Ils comprennent désormais une douzaine d'articles qui forment un ensemble certes nécessaire mais quelque peu hétéroclite.

La mesure la plus notable concerne certainement l'encadrement des possibilités de cabotage routier sur le territoire français, *via* la transposition des

---

(1) Il semble que l'arrêté du ministre chargé de l'aviation civile prévu à l'article 49 pour préciser les modalités de mise en œuvre des volumes de protection environnementale (VPE) n'ait toujours pas été pris.

dispositions de l'accord politique du Conseil européen du 13 juin 2008 – le « paquet routier » – qui fixe les possibilités de cabotage dans l'Union européenne.

Parallèlement, le texte procède à la transposition en droit pénal français du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, entré en vigueur le 11 avril 2007.

Sur les quatre décrets d'application appelés par ces titres, trois ont paru au cours de l'année 2010. Reste en attente le décret prévu à l'article 35, relatif aux attributions et aux conditions d'agrément des organismes qui peuvent se voir confier la gestion et la délivrance des documents relatifs au contrôle du cabotage et des autorisations de transport routier pour la réalisation de liaisons internationale.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, le rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Hervé Mariton, a défendu un amendement visant à faciliter le transport interrégional de voyageurs par autocar, en passant du régime d'autorisation actuel à un simple régime de déclaration. Le rapporteur spécial du budget des transports terrestres faisait notamment valoir que de telles liaisons faciliteraient la vie de nombreux voyageurs – notamment les plus jeunes – entre villes moyenne de deux régions différentes ou vers les campus ou aéroports. En outre, cette disposition serait écologiquement responsable dans la mesure où l'absence de liaison par autocar se traduit plus souvent par le recours à la voiture individuelle que par un arbitrage en faveur du train. Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont pu constater que le rejet de cet amendement, intervenu avec l'accord du Gouvernement, était déploré par plusieurs acteurs du monde des transports routiers.

B.— UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE QUI DOIT CONNAÎTRE UNE LÉGÈRE ACCÉLÉRATION

1. Un regret : le rythme pas assez soutenu de prise des décrets et l'« oubli » des rapports au Parlement

a) les deux rapports au Parlement

• L'article 6 de la loi dispose :

« Afin notamment de favoriser la création d'opérateurs ferroviaires de proximité spécialisés dans le fret, le Gouvernement remet sous six mois à compter de la promulgation de la présente loi un rapport au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret, y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises, dans le but de rendre ce transfert effectif avant le 31 décembre 2010. »

Aucun des délais fixés dans la loi n'a été respecté, qu'il s'agisse de la date de remise du rapport, prévue au plus tard en juin 2010, ou, le cas échéant, de l'opération de transfert elle-même [1].

Expressément initié par le rapporteur de l'Assemblée nationale qui l'envisageait comme un moyen, *via* l'émergence d'OFP spécialisés dans le fret, de redresser la situation du fret ferroviaire aujourd'hui sinistrée [2], cet article est lui aussi resté lettre morte.

Sans préjuger de ses conclusions, vos rapporteurs ne peuvent que déplorer que le Gouvernement n'ait même pas jugé bon de conduire l'étude demandée par le législateur. Une telle marque de désinvolture à l'endroit de la représentation nationale n'est pas acceptable.

• L'article 7 de la loi dispose :

« Avant la fin de l'année 2009, le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant les solutions proposées pour le remboursement de la dette de Réseau ferré de France. »

Issu d'une demande récurrente d'éclaircissements sur les modalités de remboursement de la dette « léguée » par la SNCF à RFF, cet article est resté lettre morte. Alors que l'échéance avait été délibérément fixée à une date très rapprochée de la promulgation prévisible de la loi, l'année 2010 s'est passée sans que rien ne vienne.

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu [3] et de la sensibilité du sujet, vos rapporteurs ne peuvent que regretter l'inertie du Gouvernement à ce sujet.

b) les décrets d'application [4]

Au 31 décembre 2010, sur 23 décrets d'application prévus dans le texte, 8 seulement avaient paru, ce qui correspond à un taux d'application de la loi de

---

(1) D'après certaines sources, un projet de rapport a été établi, qui proposerait de ne réaliser le transfert des gares de fret à RFF que dans un second temps, après avoir identifié les gares de fret réellement opérationnelles, lesquelles seraient très minoritaires au sein du patrimoine géré par la SNCF.

(2) Pour un panorama de la situation du fret, se reporter au rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1781 de M. Yanick Paternotte « Remettre le fret sur les rails, un défi économique, social et environnemental *», paru en juillet 2009, et au rapport d'information de M. le sénateur Francis Grignon d'octobre 2010 «* Avenir du fret ferroviaire : comment sortir de l'impasse ? *»*

(3) La dette actuelle de « Réseau ferré de France *» est généralement évaluée à 28 milliards d'euros et elle est susceptible de continuer d'augmenter. La gestion de son évolution est traitée dans le cadre du contrat de performance signé avec l'Etat le 3 novembre 2008, lequel table sur un retour progressif à l'équilibre du modèle économique de RFF,* via *l'objectif que les recettes courantes de l'entreprise (péages, subventions d'exploitation) couvrent le coût du réseau (entretien, exploitation, renouvellement et dette).*

(4) Pour un tableau récapitulatif de l'état des textes d'application, se reporter à l'annexe 3 du présent rapport.

34,78 %. [1] Outre la critique que peut susciter le nombre élevé de textes de nature réglementaire nécessaires à l’exécution de la loi, soit autant de dessaisissements du législateur sur des sujets parfois majeurs – 23 décrets pour 53 articles soit, en moyenne, près d’un article sur deux inapplicable en l’état – , il convient d’analyser la raison de ce retard et d’en mesurer la portée, tous les décrets attendus ne présentant pas un enjeu égal.

S’agissant des décrets publiés, on note, dans l’ordre de leur parution :

- le décret n° 2010-389 du 19 avril 2010 relatif au cabotage dans les transports routiers et fluviaux, prévu à l’article 33, IV de la loi [2]
- le décret n° 2010-405 du 27 avril 2010 relatif à la procédure devant l’ACNUSA statuant en matière de sanctions, prévu à l’article 48, I, 3°, *e)*
- le décret n° 2010-410 du 28 avril 2010 approuvant un avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille et au cahier des charges annexé à cette convention, prévu à l’article 32
- le décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains, prévu à l’article 2, III
- le décret n° 2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et l’interopérabilité du système ferroviaire, prévu à l’article 1er, 2°
- le décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs, prévu à l’article 1er, I, 6°, *b)*
- le décret n° 2010-1023 du 1er septembre 2010 relatif au fonctionnement de l’ARAF et portant diverses dispositions relatives au transport ferroviaire, prévu à l’article 29 de la loi
- le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010 portant création de l’École nationale supérieure maritime, prévu à l’article 53
- le décret n° 2010-1388 du 12 novembre 2010 portant application de l’article 29-1 de la LOTI, prévu à l’article 38, 2° relatif aux dessertes intérieures d’intérêt national par transport routier

---

(1) Source : bilan semestriel de l’application des lois, Secrétariat Général du Gouvernement

(2) Ce décret précise notamment les documents à présenter lors des contrôles, les contraventions encourues en cas de non respect de la réglementation, les modalités d’immobilisation des véhicules en infraction et la procédure applicable au détachement des salariés qui exécutent des prestations de cabotage routier sur le territoire français. Il a été complété d’un arrêté en date du 22 avril 2010 et d’une circulaire, le 21 juin 2010. L’ensemble de la réglementation relative au cabotage dans le transport routier est donc désormais applicable.

Parmi les décrets non pris à ce jour, plusieurs interlocuteurs ont fait valoir à vos rapporteurs l'attente particulière que suscitent deux d'entre eux :

- le décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de la direction des circulations ferroviaires, prévu à l'article 1er, I, 6°, *f)* (1) ;
- le décret « gares », prévu à l'article 1er, I, 6°, *b)* de la loi.

Il convient aussi de noter que six des décrets en attente concernent l'article 5 de la loi (issu de l'amendement gouvernemental dit « *RATP* »), venu modifier l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France. Dans un souci de rationalisation réglementaire, le Gouvernement n'exclut pas de regrouper certaines dispositions de nature réglementaire afin de limiter le nombre de textes.

*

* *

Bien entendu, vos rapporteurs souhaitent que l'ensemble des textes d'application soient pris dans les meilleurs délais, le temps laissé aux consultations d'usage semblant désormais suffisant. Plusieurs de ces décrets constituent le véritable *vade mecum* de dispositions particulièrement compliquées et sont donc indispensables aux milieux professionnels concernés. Leur parution constitue par conséquent un enjeu économique qui excède largement la simple satisfaction de voir le dispositif juridique – enfin ! – « bouclé ».

Parallèlement, le Parlement ne désespère pas de la remise des rapports dont il avait, par son vote, validé l'utilité.

2. Une satisfaction : des difficultés d'application et d'interprétation qui semblent à ce jour relativement limitées

Au fil de leurs auditions, vos rapporteurs ont pu relever que les dispositions – pourtant de nature très techniques – de la loi ne semblaient pas, à ce stade, susciter d'insurmontables difficultés d'interprétation ou d'application.

Nombre de leurs interlocuteurs déplorent cependant sa faible lisibilité – dont le législateur avait du reste parfaitement conscience au moment de son adoption – qui est la source de réelles difficultés, en particulier pour des PME de transports, pas toujours dotées de services juridiques étoffés… Lorsqu'un article à peu près hermétique pour le non initié se double d'un décret d'application du

---

*(1) L'attente particulière que suscite ce décret est notamment liée au fait qu'il doit venir préciser les exigences matérielles d'*indépendance *de la DCF, notamment en matière de sécurité d'accès de ses agents aux locaux et aux systèmes d'information. Il conviendra aussi de veiller à ce que la carrière des personnels affectés à la DCF ne dépende pas de la SNCF.*

même acabit, c'est bien la question de l'acceptabilité de la norme de droit qui est posée.

Dans le domaine ferroviaire, les dispositions relatives à l'ARAF ont permis à l'instance de démarrer son activité dans de bonnes conditions et les modifications apportées à la LOTI et à la loi du 13 février 1997 portant création de RFF semblent bien comprises. Une vigilance particulière est cependant de mise pour ce qui concerne les conditions d'indépendance de la Direction des circulations ferroviaires et l'autonomie de l'entité « Gares et connexions », en lien avec la parution du décret « gares » [1] prévu à l'article premier de la loi.

D'accès rébarbatif et intervenant dans des domaines de très haute sensibilité – modifications des codes de l'aviation civile et du travail relatives aux modalités d'exercice du droit de grève, à la représentativité syndicale, au temps de travail, au CHS-CT, au régime de retraites, …–, certaines mesures intéressant le domaine aérien appellent des éclaircissements pour trouver à s'appliquer dans des conditions optimales mais vos rapporteurs n'ont relevé aucune situation de blocage appelant une nouvelle intervention du législateur.

Ils souhaitent cependant que la codification de la partie législative du code des transports, opérée par l'ordonnance du 28 octobre 2010, en cours de ratification [2], ne vienne pas altérer les compromis atteints par la négociation – y compris dans le cadre de la préparation de la présente loi – et se fasse donc bien « à droit constant », en particulier pour ce qui concerne la représentativité syndicale des différentes catégories de personnels navigants [3] et leurs conditions de départ à la retraite.

Dans le domaine des transports routiers, des précisions sont attendues quant à l'application de l'article 5 de la loi relatif à l'organisation des transports en Île-de-France – six décrets d'application en suspens – , notamment pour ce qui concerne le calendrier de la période de transition avant la mise en concurrence des réseaux et la définition de la notion de « services nouveaux ». Vos rapporteurs soutiendront toute démarche tendant à obtenir des assurances sur la bonne interprétation de ces dispositions, introduites dans le texte par un amendement gouvernemental présenté de manière tardive.

---

(1) Des précisions relatives aux services proposés en gare aux entreprises ferroviaires sont particulièrement attendues, notamment la définition des notion de « facilités essentielles » et « facilités optionnelles ».

(2) Le projet de loi n°3107 ratifiant l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports a été adopté en Conseil des ministres le 19 janvier 2011.

(3) Il semble notamment que la notion de « collège électoral spécifique » n'ait pas été reprise, alors que le législateur l'avait mentionnée expressément dans l'article 46 de la loi.

II.— UN TEXTE À L'ÉPREUVE DE LA RÉALITÉ : DES ADAPTATIONS PRÉVISIBLES LORSQUE SERA ENTRÉE DANS LES FAITS L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DE L'ENSEMBLE DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS

A.— DÉSORMAIS INSTALLÉE, L'ARAF N'A PAS ENCORE EU L'OCCASION D'EXERCER TOUTES LES PRÉROGATIVES QUE LUI CONFÈRE LA LOI

1. Une mise en place progressive mais complète

De l'avis général, le délai entre la promulgation de la loi et l'installation du Collège de l'ARAF, le 28 juillet 2010, a été excessivement long. Après que l'article 62 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement eut reporté l'entrée en vigueur de ses compétences obligatoires au 1er décembre 2010 au lieu du 1er mai, l'ARAF a vu les textes régissant son organisation et son fonctionnement paraître régulièrement.

Ont été publiés :

Loi portant engagement national pour l'environnement (article relatif au cumul des fonctions du président et à la date de démarrage de l'activité)	Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 publiée au JO du 13 juillet 2010
Décret de nomination du Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires	Décret du 20 juillet 2010 publié au JO du 22 juillet 2010
Décret de nomination des autres membres du Collège de l'ARAF	Décret du 20 juillet 2010 publié au JO du 22 juillet 2010
Décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de I'ARAF	Décret n° 2010-1023 du 1er septembre 2010 publié au JO du 2 septembre 2010
Décret relatif à la localisation du siège de I'ARAF	Décret n° 2010-1064 du 8 septembre 2010 publié au JO du 9 septembre 2010
Arrêté fixant le taux du droit fixe perçu par I'ARAF	Proposition du collège de I'ARAF adoptée le 28 juillet 2010. Arrêté du 7 octobre 2010 publié au JO du 14 octobre 2010
Arrêté fixant le montant de la rémunération du Président et le montant des vacations versées aux autres membres du collège	Arrêté du 20 octobre 2010 publié au JO du 29 octobre 2010

Le décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs entre lui aussi dans le champ des activités de l'ARAF.

Reste en attente le décret qui doit préciser les modalités de l'avis que peut rendre I'ARAF à la demande de l'autorité compétente sur les tarifs des services de transport de voyageurs réalisés à titre exclusif par la SNCF (article 15-VII de la loi). Il semble toutefois que ce décret ne peut être pris avant que n'interviennent les arbitrages finaux de l'État sur l'organisation des trains d'équilibre du territoire (TET).

Au cours des premiers mois de son existence, le Collège de l'ARAF a adopté les principaux textes nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité, tels que les prévoit notamment le décret du 1er septembre 2010 :

– règlement intérieur du Collège (fixant notamment les procédures en matière de règlement de différends et de sanctions) ;

– règlement comptable et financier ;

– conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel ;

– conditions de passation des contrats, conventions et marchés.

Lors de son audition devant vos rapporteurs, le président de l'Autorité, M. Pierre Cardo (1), a indiqué que l'instance dont il avait la charge était désormais en ordre de marche.

Pour mémoire, le Collège de l'ARAF, outre le Président, est composé de six membres. Il s'agit de MM. Jacques Bernot, désigné par le président du Sénat ; Dominique Bureau, désigné par le président de l'Assemblée nationale ; Daniel Tardy, désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental ; Jean Puech, Claude Martinand et Henri Lamotte.

2. Une difficulté d'organisation liée à la localisation du siège

Le décret du Premier ministre n° 2010-1064 du 8 septembre 2010 fixe au Mans, préfecture du département de la Sarthe, le siège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. Il s'agit d'une singularité, dans la mesure où le siège des autres autorités administratives – ou publiques – indépendantes se situe à Paris ou en région Île-de-France.

---

(1) Conformément à l'article 13 de la Constitution, M. Pierre Cardo a été auditionné par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en juillet 2010, préalablement à sa nomination par le Président de la République.

Sans mettre en cause le principe déjà ancien des localisations d'entités à vocation nationale hors de la région parisienne, il convient de noter qu'en l'espèce, toutes les conditions de réussite de l'opération n'ont pas été vérifiées :

– sur l'effectif cible de 60 agents, dont une majorité de personnes hautement qualifiées, l'ARAF n'a pu à ce jour qu'en recruter le tiers ; à l'évidence, la localisation hors de Paris, fût-ce dans une ville agréable et parfaitement reliée à la capitale, pose problème aux couples d'actifs, en particulier lorsqu'ils ont des enfants scolarisés ;

– au plan organisationnel, les déplacements Paris-Le Mans génèrent des difficultés qui n'étaient pas imprévisibles : personnalités nationales de premier plan, les sages du Collège voient l'essentiel de leur activité s'exercer dans la région capitale et, pour des raisons de disponibilité, la nécessité de conserver à l'avenir une implantation parisienne ne fait donc guère de doute ;

– les contacts avec les interlocuteurs et partenaires naturels de l'ARAF (Autorités et administrations nationales, Autorités communautaires à Bruxelles ou Strasbourg, homologues européens – en particulier à Londres, Berlin ou Stockholm, opérateurs ferroviaires, établissements publics nationaux…) ne sont pas facilités par la distance.

Vos rapporteurs préconisent par conséquent que soit rapidement menée par un corps d'inspection une étude sur la localisation du siège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

3. Une activité en devenir

Aux termes de la loi, ce n'est que depuis le 1er décembre 2010 que l'ARAF peut être saisie de toute demande d'avis, de règlement de différends ou de sanctions. Une dérogation avait cependant été prévue pour lui permettre de rendre un premier avis, le 15 septembre dernier, à propos de la nomination de M. Alain-Henri Bertrand au poste de Directeur des circulations ferroviaires.

• **Avis rendu par l'Autorité depuis le 1er décembre 2010** :

– Avis du 8 décembre 2010 relatif aux dispositions tarifaires prévues par le contrat de délégation de service public de la ligne à grande vitesse « Sud Europe Atlantique » (LGV/SEA) entre Tours et Bordeaux

• **Avis et décisions en cours d'instruction** :

– Avis sur le document de référence du réseau(1), rendu le 2 février 2011

---

(1) Prévu dans la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil et dans le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, le DRR décrit les principes et les modalités d'accès aux infrastructures ferroviaires françaises.

– Avis conforme sur les redevances du réseau au regard des principes et des règles de tarification

– Avis sur le projet de décret relatif aux études de danger des ouvrages d'infrastructures de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses portant application des articles L. 551-2 et suivants du code de l'environnement

– Approbation des règles de séparation comptable de l'activité « Gares et connexions » (après avis de l'Autorité de la concurrence)

*

*   *

Au-delà d’un bilan d’activité encore nécessairement limité, en particulier dans le domaine contentieux qui a vocation à devenir la raison d’être de l’Autorité, vos rapporteurs ont été sensibilisés par plusieurs de leurs interlocuteurs au fait que « *la présence de l’ARAF se sent déjà dans le paysage* ». Dans les relations entre les différents acteurs du monde ferroviaire, l’évocation du recours – enfin – possible à un tiers pour trancher un litige en devenir a un effet dissuasif notable. En la matière, la volonté expresse du législateur d’installer un « gendarme du rail » plutôt qu’un simple arbitre – dont témoigne l’évolution de l’appellation du régulateur ferroviaire de « Commission » en « Autorité » – est donc pleinement satisfaite.

B.— DÉSORMAIS POSSIBLE, LA CONCURRENCE ENTRE OPÉRATEURS DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS SEMBLE ENCORE FREINÉE PAR PLUSIEURS FACTEURS

1. Un constat : la « prudence » des opérateurs ferroviaires

Contrairement à certaines prévisions, la possibilité laissée aux entreprises ferroviaires, à compter du 13 décembre 2009 – date de mise en application de l’horaire d’hiver –, d’entrer sur le marché français du transport ferroviaire de voyageurs *via* l’exploitation de liaisons internationales n’a pas suscité un afflux massif de candidatures, les opérateurs potentiellement intéressés faisant montre d’une circonspection qui a pu surprendre.

Selon certains analystes[(1)], l’extrême prudence des candidats potentiels s’explique essentiellement par le manque de visibilité sur l’évolution du marché :

– d’abord, il y a un flou sur l’évolution des péages demandés par RFF au-delà de 2012, lesquels ont augmenté de 10 % par an au cours des dernières années,

---

(1) Cf. notamment l’article de M. Renaud Honoré paru dans « les Echos *» du 15 novembre 2010.*

sachant que ces péages représentent 30 % à 50 % de la base des coûts d'exploitation d'un service de train à grande vitesse ;

– ensuite, il y a une forte incertitude sur la structuration future du marché ferroviaire de voyageurs, laquelle peut se concevoir selon au moins deux modèles économiques radicalement différents :

- l'*open access*, dans lequel n'importe quelle entreprise ferroviaire peut exploiter la liaison de son choix, d'où une dilection naturelle pour les lignes les plus rentables ;
- un système de franchise, imposant de desservir plusieurs lignes, y compris des liaisons potentiellement moins rentables

– enfin, le calendrier d'ouverture des liaisons nationales (aujourd'hui assurées par la SNCF par les services TGV, *Teoz*, *Intercités*, TER…) sera déterminant.

Sous toute réserve, les prochains entrants pourraient être la Deutsche Bahn pour une liaison Francfort/Londres à l'horizon 2013 avec des points de desserte en France, Virgin et Air France. Récemment, Veolia Transport et Trenitalia ont fait part de leur intention de se rapprocher [(1)] en vue d'exploiter des trains de nuit en vitesse express sur des liaisons Paris/Milan/Venise, Paris/Florence/Rome, ainsi que trois allers-retours de jour Lyon/Chambéry/Turin. Pour la grande vitesse, l'échéance serait fixée à 2014 et la nouvelle entreprise tablerait sur la vente par Internet pour surmonter une part de la difficulté liée aux services de billetterie en gare.

2. Une interrogation : l'insécurité juridique liée aux incertitudes sur l'ouverture des liaisons intérieures

Dans le jugement global sur la loi qu'ils ont exprimé devant vos rapporteurs au cours des auditions de la mission, certains ont fait valoir que l'interprétation du cabotage retenue dans le texte était excessivement restrictive par rapport au paquet ferroviaire, dans la mesure où est ouverte aux AOT la faculté de limiter les dessertes intérieures si elles considèrent, sous le contrôle de l'ARAF, que celles-ci portent atteinte à l'équilibre d'un contrat de service public. Cette réserve est particulièrement préoccupante dans un contexte qui voit s'étendre le champ de la contractualisation avec l'opérateur historique, avec les conventions entre l'État et la SNCF relatives aux trains d'équilibre du territoire.

Il semble que l'existence d'un « verrou ferroviaire français », lié au refus d'anticiper l'échéance de l'ouverture des liaisons intérieures, soit très mal ressentie par les autres Etats membres de l'Union européenne et fasse parfois obstacle à la réciprocité des échanges commerciaux entre entreprises ferroviaires.

---

(1) Cf. annexe n°4 du présent rapport.

Au cours des auditions, l'attention de vos rapporteurs a été appelée à plusieurs reprises sur le fait que le refus de provoquer l'ouverture à la concurrence des liaisons intérieures – y compris dans les régions, souvent transfrontalières, qui seraient disposées à l'expérimenter – constitue un risque de fragilisation de la filière ferroviaire française. Dans un contexte de forte incertitude économique, les industriels et leurs sous-traitants auraient besoin d'une meilleure visibilité à long terme sur l'environnement juridique et social de leur secteur d'activité.

CONCLUSION

Selon certaines projections, à dix ans, les concurrents de la SNCF devraient détenir 10 % du marché de la grande vitesse, ce qui pourrait déclencher une guerre tarifaire, la plupart des entreprises ferroviaires présentant des coûts d'exploitation sensiblement inférieurs à ceux de l'opérateur historique.

La plupart des études disponibles montrent aussi qu'en dépit des avancées du droit positif et de sa mise en conformité avec le droit communautaire, la libéralisation du marché du transport ferroviaire de voyageurs sera lente et progressive, à la différence de ce qui est advenu dans le secteur aérien.

Par rapport à la loi de 1997 qui se bornait à ne définir l'identité de RFF qu'en creux par rapport à la SNCF, la loi ORTF crée un dispositif très complet qui en fait la véritable loi fondatrice du système ferroviaire français ; elle donne aux acteurs tous les leviers d'action nécessaires, à charge pour eux d'apprendre à les actionner.

TRAVAUX EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 9 mars 2011, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de MM. Yanick Paternotte et Maxime Bono, la mise en application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

M. le président Serge Grouard. Je salue nos collègues Yanick Paternotte et Maxime Bono, qui ont été désignés par notre commission à la mi-septembre dernier en tant que rapporteurs de la mission de contrôle sur l'application de la loi dite « ORTF ». C'est la première fois que nous examinons un rapport d'application d'une loi, en vertu de l'article 145-7 du Règlement, et j'indique que le Sénat n'a pas procédé de la même façon. Je cède sans plus attendre la parole aux rapporteurs, que je remercie pour la qualité du travail effectué.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Monsieur le Président, je tiens tout d'abord à vous remercier de nous avoir confié cette mission. Comme vous l'avez dit, c'est la première fois que nous appliquons l'article 145-7 de notre Règlement, issu de la révision constitutionnelle de 2008. Maxime Bono et moi-même avons travaillé en bonne intelligence et dans un climat de confiance, dans un délai d'autant plus resserré que nous participons aussi aux travaux de la commission d'enquête sur la situation de l'industrie ferroviaire, créée à la fin de l'année dernière.

Dans le cadre de la présente mission, notre but n'était pas de proposer de nouvelles modifications législatives mais plutôt de vérifier que le texte était bien appliqué, et, en auditionnant les mêmes personnes que j'avais eu le plaisir d'entendre au moment de l'élaboration du texte, de recueillir leur appréciation sur l'ensemble du dispositif législatif. Cela n'a pas toujours été facile, du fait notamment de l'entrée en fonction tardive de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), dont la création est au cœur du texte, mais nous avons tenu à interroger l'ensemble de nos interlocuteurs sur leurs éventuels regrets ou propositions d'amélioration. Il s'agissait de vérifier que nous n'avions pas commis trop d'erreurs, par omission ou par mauvaise action…

Nous avons donc conduit une douzaine d'auditions au cours du dernier trimestre, principalement avec les interlocuteurs « naturels » du secteur : le ministre chargé des transports, la SNCF, RFF, l'ARAF, l'ACNUSA, plusieurs organisations syndicales représentatives des différents modes de transport, ainsi que des entreprises de transport ou divers organismes que nous n'avions pas forcément reçus en 2009 et qui nous ont saisis dans le cadre de cette mission.

Envisagé à l'origine comme un ensemble de dispositions techniques destiné à achever la transposition des différents paquets ferroviaires européens, le projet de loi s'est sensiblement étoffé au cours des travaux parlementaires. Il est vrai que ceux-ci se sont déroulés sur une période particulièrement longue, presque dix-huit mois séparant la date de dépôt du texte – juillet 2008 – de sa promulgation, en décembre 2009. Décliné en 53 articles contre 29 au moment de son adoption par le Conseil des ministres, le texte se présente comme un ensemble législatif complet, qui modifie en profondeur le cadre juridique organisant les quatre principaux modes de transport : ferroviaire, routier, aérien et maritime, avec, comme nous l'avons vu ce matin au cours de la table ronde sur le pavillon français, la création de l'École nationale supérieure maritime, par regroupement d'établissements existants.

Dans le domaine ferroviaire, qui se place au cœur de la loi, le texte constitue le troisième élément d'un triptyque composé de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et de la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du secteur ferroviaire, laquelle – je tiens à le rappeler à chaque occasion – a entraîné le transfert de la dette de la SNCF à RFF, pour un montant qui avoisine aujourd'hui 30 milliards d'euros.

En tant que rapporteurs, notre mission consistait à vérifier que les dispositions de nature réglementaire prévues dans la loi avaient bien été prises ou allaient l'être, et de rappeler le souhait du Parlement de voir honorer les engagements pris par le Gouvernement à son égard, qu'il s'agisse de la remise de rapports sur des sujets ciblés ou d'un effort global des services concernés pour rendre la loi plus lisible et facilement applicable. Même si nous y reviendrons sans doute ultérieurement, je rappelle qu'aux termes des articles 6 et 7 de la loi, les rapports demandés au Gouvernement concernent respectivement un éventuel transfert des gares et embranchements de fret à un établissement public qui pourrait être RFF, en vue de favoriser l'émergence d'opérateurs ferroviaires de proximité (OFP), et un plan d'apurement de la dette de RFF. Alors que ces rapports étaient attendus dans les six mois, force et d'admettre que nous n'avons rien vu venir !

Au final, je me félicite de l'adoption par le Parlement de dispositions très attendues qui mettent la France à l'abri d'un risque contentieux auprès des autorités communautaires, avec, en particulier, la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. Il convient aussi de saluer le caractère très complet d'un texte qui traite de tous les modes de transport et de l'ensemble des enjeux des différents secteurs, ainsi que du nombre limité de difficultés d'interprétation mises au jour au cours des auditions, sous réserve que la parution de la totalité des textes d'application n'en suscite de nouvelles.

En revanche, je regrette, après la lenteur du processus législatif proprement dit – dix-huit mois soit le temps de deux gestations ! - , le rythme peu soutenu de prise de la vingtaine de décrets d'application prévus dans le texte, le

taux d'application de la loi au 31 décembre 2010 n'atteignant pas 35 %, ce qui constitue un résultat vraiment insuffisant. Nous a été particulièrement signalée l'attente que suscitent deux d'entre eux : le décret relatif à la nouvelle gestion des gares et celui relatif à l'organisation de la nouvelle Direction des circulations ferroviaires (DCF), qui regroupe les « horairistes ». Je déplore également les délais excessifs d'installation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, dont l'article 62 de la loi «Grenelle II» a de surcroît différé l'entrée en fonction au 1er décembre 2010. Il n'a pas été tenu compte de nos avertissements répétés, au moment de l'adoption du texte, sur le caractère excessif du régime d'incompatibilité initialement prévu. C'est pourquoi il a fallu le modifier dans la loi « Grenelle II » pour permettre à notre ancien collègue Pierre Cardo d'accéder à la présidence de l'ARAF.

Il nous a en outre été signalé que la localisation du siège de l'ARAF au Mans posait des difficultés de recrutement qui devront rapidement trouver une solution. Maxime Bono confirmera sans doute que deux arguments principaux nous ont été présentés : d'abord, les destinations « naturelles » des membres de l'ARAF se situent plutôt à Bruxelles ou à Strasbourg, lesquelles ne se situent pas vraiment dans l'axe direct du Mans ; ensuite, le fait que l'Autorité – censément indépendante – n'ait pas eu à choisir de son implantation complique la montée en charge du plan de recrutement de ses cadres, notamment les plus spécialisés d'entre eux.

Au-delà d'un satisfecit global sur la qualité du texte, obtenu grâce à la détermination des parlementaires, je souhaite exprimer deux réserves : d'abord, l'absence de recul suffisant – l'ARAF ne peut se prévaloir que d'un trimestre d'activité et le dispositif réglementaire reste incomplet – interdit de porter un jugement définitif sur l'ensemble du système mis en place ; ensuite, le manque de dynamisme du secteur économique concerné, du fait de la crise, peut fausser les appréciations. Alors qu'il nous était annoncé qu'un grand nombre de candidats à l'entrée sur le marché allaient se manifester, au point que la répartition des sillons risquait d'être problématique, seule l'entreprise Trenitalia a finalisé une demande pour une liaison Milan-Paris et l'ouverture à la concurrence – en particulier dans le domaine de la grande vitesse – a, pour le moment, des effets relativement limités.

Sans doute faudra-t-il par conséquent pousser plus avant le contrôle de l'application de cette loi, afin de la mettre à l'épreuve du temps long. Selon les études disponibles, dans dix ans, les concurrents de la SNCF devraient détenir 10 % du marché de la grande vitesse, ce qui pourrait déclencher une guerre tarifaire, la plupart des entreprises ferroviaires alternatives présentant des coûts d'exploitation bien inférieurs à ceux de l'opérateur historique.

Par rapport à la loi de 1997, la loi ORTF crée un dispositif très complet qui en fait la loi fondatrice du système ferroviaire français. L'existence du gendarme ferroviaire que constitue l'ARAF permettra de prévenir bien des conflits, notamment entre la SNCF et RFF. Au cours des auditions, nous avons

également été rassurés sur la capacité des horairistes à bien s'intégrer dans leur nouvel environnement de travail, le poids des cultures d'entreprise d'origine n'étant plus aussi fort que dans le passé. Chacun joue son rôle sans « guéguerre de statut » ni arrière-pensée, et cela constitue un point particulièrement positif.

Si l'organisation du secteur ferroviaire constitue la raison d'être du texte, je rappelle que la loi consacre les huit articles de son titre VI au secteur aérien, avec des dispositions particulièrement sensibles, voire conflictuelles à l'origine et qui pourraient le redevenir à la faveur des élections professionnelles qui seront prochainement organisées. Elles ont trait aux conditions de travail, à la représentativité syndicale des personnels navigants, au comité d'hygiène et de sécurité (CHS) et au régime de retraites.

Lorsque nous les avons auditionnés, les syndicats représentatifs de ce secteur ont fait valoir que la loi, si elle ne répondait pas forcément à toutes les attentes, ne posait pas de difficulté particulière d'application, sous réserve que la ratification de l'ordonnance de codification de la partie législative du code des transports intervienne bien à droit constant.

Dans le secteur routier, les dispositions d'ordre technique des titres IV et V de la loi ne soulèvent pas de difficultés particulières dans la mesure où il s'agissait pour l'essentiel de mesures de régularisation de situations préexistantes ou d'adaptations juridiques formelles. Les évolutions apportées au régime du cabotage n'ont pas suscité non plus de demandes particulières. Les auditions réalisées – notamment celles de Veolia et d'Optile – ont mis en évidence le regret de plusieurs acteurs du monde des transports routiers que les mesures un temps envisagées visant à faciliter le transport interrégional de voyageurs par autocar – *via* un amendement défendu notamment par notre collègue Hervé Mariton – n'aient pas été prises, même si cette décision se justifiait par le souci de ne pas troubler le jeu alors que le rapport sur l'ouverture des TER et des liaisons ferroviaires interrégionales n'a pas paru. Dans nombre de situations, l'existence de liaisons interrégionales par autocar faciliterait la vie des voyageurs et elle serait sans doute écologiquement responsable, dans la mesure où toutes les lignes de voyageurs ne sont pas électrifiées et où l'absence de liaison par autocar se traduit plus souvent par le recours à la voiture individuelle que par un arbitrage en faveur du train.

M. Maxime Bono, rapporteur. Je ne souhaite pas intervenir en contrepoint de mon co-rapporteur mais, si vous le permettez, dans une autre tonalité. Car si nous avons travaillé dans un bon esprit et entendu les mêmes choses, il est naturel que je sois amené à les traduire parfois différemment. Le regard porté sur la bonne application de la loi ne remet pas en cause le fait que le groupe auquel j'appartiens était opposé à la dérégulation du marché ferroviaire et qu'il ne soutient pas toutes les composantes de la politique mise en œuvre dans ce domaine. Comme l'a dit Yanick Paternotte, notre objectif était de voir comment la loi était appliquée, dans quels délais, et, le cas échéant, les difficultés qu'elle pouvait générer.

Première constatation, cette loi était effectivement attendue, avec, en particulier, la création de l'ARAF, qui dispense la France d'un contentieux qui aurait pu être lourd avec l'Union européenne. Ensuite, il est satisfaisant que la loi balaie l'ensemble des secteurs du transport et il convient de souligner qu'elle n'a pas généré de difficulté particulière d'interprétation.

Tout en souscrivant à l'analyse présentée dans le rapport – et je n'ai pas une virgule à changer aux propos de Yanick Paternotte ! -, je souhaite cependant en tirer des conclusions un peu différentes.

S'agissant du secteur ferroviaire, il est exact que nous nous attendions à une plus forte demande de sillons de la part de nouveaux opérateurs. Tel n'a pas été le cas et nombre de nos interlocuteurs ont fait valoir que la crise économique les avait conduits à se recentrer sur leur cœur de métier traditionnel. Le secteur des transports subit la crise de plein fouet et cela explique pour partie la prudence des opérateurs ferroviaires. D'autres raisons ont mis un frein à leur enthousiasme, comme le flou sur l'évolution des péages. Pour l'exploitation d'un service de trains à grande vitesse, il faut savoir que le montant des péages influe pour 30 % à 50 % du coût total. J'en déduis que même si une loi est bien construite et même si les décrets sont pris – ce qui n'a pas toujours été le cas en l'occurrence ! -, l'évolution du droit ne suffit pas à faire évoluer un système ferroviaire. Nous l'avons vu pour le fret en 2006 et nous le constatons une nouvelle fois pour le transport de voyageurs : seul un investissement massif sur le réseau permettra d'ouvrir de nouveaux sillons, de sécuriser les tarifs et de motiver de nouveaux opérateurs potentiels. Le développement d'un secteur tel que le ferroviaire est impossible sans un fort investissement de la puissance publique. Si la présente loi est fondatrice, elle aura probablement besoin, à l'épreuve des faits, d'être complétée à l'avenir. L'intervention législative ne suffit pas si l'état du réseau ne permet pas de sécuriser les nouveaux intervenants.

J'en viens à l'article 5 de la loi, issu d'un amendement du Gouvernement et qui traite de la région d'Île-de-France en modifiant les relations entre la RATP et le STIF. S'il donne un mode d'emploi, en faisant tour à tour de la région d'Ile-de-France un cas particulier ou un territoire soumis au droit commun de l'ensemble des régions, force est de constater qu'il est resté lettre morte faute de décrets d'application. Introduit tardivement par le Gouvernement, cet article d'accès difficile avait été présenté par le secrétaire d'État chargé des transports de l'époque, qui nous avait alors affirmé, se fiant sans doute au président de la RATP, qu'il avait recueilli l'accord du président de région. En réalité, si les décrets d'application ne sont pas pris, c'est que la loi renvoie à un accord entre la région et la RATP, notamment sur le montant des investissements transférés, et que cet accord n'étant pas acquis, cet article reste lettre morte. Que l'on ne m'en veuille pas d'en conclure que lorsque le processus d'élaboration de la loi n'est pas mené correctement, les dispositions qui en découlent restent de pure forme.

La mission de contrôle nous a permis d'identifier ce qui avait bien fonctionné, en particulier la loi elle-même, qui a été bien rédigée et bien établie.

Parallèlement, nous avons relevé certaines difficultés, notamment celle, bien réelle, qui concerne le siège de l'ARAF. S'agissant des deux rapports non transmis au Parlement, j'estime, Monsieur le président, que notre commission serait dans son rôle en rappelant le Gouvernement à ses obligations. Il n'est jamais trop tard pour bien faire !

M. le président Serge Grouard. Je remercie les rapporteurs de cette présentation et je donne tout d'abord la parole aux orateurs des groupes.

M. Jean-Paul Chanteguet. Messieurs les rapporteurs, vous avez tous les deux insisté sur le fait que deux rapports importants n'avaient pas été remis et que seulement 35 % des décrets d'application avaient été pris. Cela doit nous interroger collectivement car il y a tout lieu de craindre que le problème ne soit pas spécifique au présent texte. Je gage notamment que Stéphane Demilly et Philippe Tourtelier arriveront aux mêmes conclusions pour ce qui concerne l'application de la loi « Grenelle I ». Dès lors, si nous devons à l'avenir nous efforcer de fixer dans la loi des délais tenables, il convient aussi que le Gouvernement rende compte régulièrement des difficultés rencontrées. Je considère que nous légiférons mal et que nous devons revoir notre comportement car, si la situation est choquante pour le législateur, elle ne l'est pas moins pour nos concitoyens.

J'en viens à la localisation du siège de l'ARAF, qui nuit à sa capacité à recruter les personnels dont elle a besoin, un tiers seulement de l'effectif cible ayant été atteint. Vous souhaitez qu'une mission d'inspection se penche rapidement sur ce sujet. Pensez-vous qu'il faille aller jusqu'à déplacer le siège de l'Autorité ? Compte tenu des avis qu'elle a déjà rendus, considérez-vous que les missions confiées à l'ARAF ont été bien dimensionnées ?

Nos rapporteurs ont souligné que peu d'opérateurs ferroviaires s'étaient manifestés dans l'idée de se porter candidats à l'entrée sur le marché. Ils indiquent par ailleurs qu'il existe une forte incertitude sur la structuration future du marché ferroviaire de voyageurs, laquelle peut se concevoir selon deux modèles économiques très différents : l'*open access* dans lequel l'entreprise peut exploiter la liaison de son choix et un système de franchise, imposant de desservir plusieurs lignes, y compris des liaisons potentiellement moins rentables. Qui décide de ce modèle et lequel préférez-vous ?

M. Yanick Paternotte, rapporteur. S'agissant de la localisation du siège de l'ARAF, je me garderai bien d'apporter une réponse toute faite, sachant qu'il s'agit d'une autorité indépendante qui a son mot à dire en la matière. Force est de constater que le choix du Mans n'est pas le plus efficace.

M. Maxime Bono, rapporteur. Je partage ce point de vue. Pour le moins, l'ARAF devra sans doute conserver un bureau parisien relativement important.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Au risque d'alourdir ses frais de fonctionnement !

S'agissant des missions de l'ARAF, il serait prématuré de dresser un bilan car si l'Autorité fonctionne, on peut considérer qu'elle n'est pas encore entrée véritablement dans le dur de son activité. En ce qui concerne les litiges relatifs aux sillons, une grande difficulté tient au fait que le délai de traitement des sillons par RFF était tel que nombre d'opérateurs – notamment dans le fret – lui demandaient de statuer en urgence. En outre, lorsqu'un sillon est supprimé, RFF ne prévoit pas de solution alternative. Sur ces missions essentielles de l'ARAF, nous manquons par conséquent de recul suffisant pour porter une appréciation.

La prudence des opérateurs ferroviaires alternatifs s'explique d'autant mieux que, dans la séquence que nous venons de traverser, la SNCF elle-même a annoncé des pertes sur un certain nombre de lignes de TGV, ce qui ne s'était pas vu depuis longtemps, du fait d'une diminution du nombre de voyageurs en général, et, en particulier, de la baisse du segment premium. L'activité reprend mais l'on comprend bien que cette situation n'ait pas incité de nouveaux opérateurs à se positionner sur le marché.

En ce qui concerne le mode d'ouverture du marché, il serait prématuré de se prononcer tant que le sénateur Grignon n'a pas rendu son rapport. Je ne puis donc donner qu'un avis personnel : pour les grandes lignes, le texte de loi donne toutes les clés ; s'agissant des liaisons régionales et interrégionales, le Gouvernement s'est exprimé : il faudra tenir compte des obligations d'aménagement du territoire dans les processus de mise en concurrence. Dominique Bussereau l'avait clairement indique indiqué au président de la SNCF et je gage que cela sera réaffirmé. Je doute que l'on privilégie l'accès libre et je crois plutôt à un système quantitatif-qualitatif, protecteur pour les territoires desservis.

M. Maxime Bono, rapporteur. S'agissant de l'arbitrage définitif entre *open access* et franchise, une nouvelle étape législative sera sans doute nécessaire et il reviendra donc au législateur de trancher.

M. André Chassaigne. Découvrant le rapport de nos collègues, je me bornerai à quelques remarques. Une appréciation d'ordre général : vous avez adopté, pour ce travail de contrôle de l'application de la loi, un ton plutôt modéré et vous auriez pu être plus sévères, notamment pour qualifier la lenteur du processus réglementaire postérieur à la promulgation de la loi. Vous indiquez vous-mêmes que seulement 35 % des décrets d'application de cette loi ont été pris, ce qui constitue à l'évidence un exemple à ne pas suivre. Cependant, vous usez de toute la richesse de la langue française pour minimiser la situation, notamment dans le choix des têtes de chapitres, en faisant usage d'un procédé de style cher à la tragédie de Corneille, la litote… Il est vrai que vous avez des mots plus forts dans le corps du document, lorsque vous parlez de « désinvolture » ou de « situation inacceptable » pour dénoncer le manque de réactivité du Gouvernement.

Ma deuxième remarque porte sur le principe de séparation comptable entre l'activité de gestion des gares par la SNCF et celle de l'exploitation de services de transport : une telle atomisation des fonctions de la SNCF a des conséquences pour le moins curieuses. Lorsqu'un TER qui a pris du retard suit un train de banlieue et doit le dépasser, cela est impossible car les personnels roulants ne sont plus soumis à la même autorité hiérarchique !

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Cela ne se passe pas comme ça !

M. André Chassaigne. Mais si, cela a été constaté. Autre exemple, s'il faut faire en gare une manœuvre sur un train de marchandises, un conducteur de train de voyageurs ne peut l'assurer et vice versa : on appelle alors un taxi pour rapatrier le cheminot idoine, lequel va être acheminé de Moulins à Vichy pour opérer pendant dix minutes et repartir, toujours en taxi ! Même lorsqu'on dispose sur place d'un cheminot qui aurait pu mener à bien l'opération, on ne peut plus faire appel à lui, en vertu précisément du principe de séparation comptable.

Dans votre rapport, vous portez une appréciation sur le fait que l'amendement Mariton relatif aux liaisons interrégionales par autocar n'ait pas été adopté. Pour ma part, je considère qu'il faut tenir compte, dans l'organisation des transports, de la complémentarité à rechercher entre les collectivités territoriales. En effet, nous souffrons beaucoup de la concurrence d'autocars sur des trajets également couverts par une offre ferroviaire et il me paraît donc plus pertinent de conserver un régime d'autorisation plutôt que de simple déclaration pour le transport interrégional de voyageurs par autocar, contrairement à ce que proposait M. Mariton.

S'agissant des opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) spécialisés dans le fret, vous avez raison de déplorer que le Gouvernement n'ait pas déposé le rapport qu'il s'était engagé à remettre au Parlement six mois après la promulgation de la loi car s'ils sont encore peu nombreux, les OFP sont à l'origine de situations dont il serait bon qu'un rapport rende compte. Ainsi, il faut savoir que l'on supprime des emplois à la SNCF au profit des OFP. J'ai en tête des exemples précis, en particulier dans la région Auvergne. Les conducteurs des OFP sont formés par la SNCF et les OFP se tournent vers les régions pour financer ces formations. Enfin, la mise en œuvre de cette réforme entraîne une perte de synergies entre opérateurs ferroviaires.

En conclusion, je souhaite faire observer que vous ne traitez pas d'un problème important : avec l'ouverture à la concurrence, l'opérateur historique va certes aligner ses prix à la baisse pour conserver ses parts de marché, mais il en résultera que la péréquation ne pourra plus se faire, C'est ce que nous a enseigné l'exemple de la Poste, qui ne pouvait maintenir un maillage homogène du territoire qu'en raison de la coexistence dans son réseau de secteurs rentables et de secteurs non rentables – en particulier dans les territoires ruraux. Certaines lignes

de transport de voyageurs devront être fermées, car il ne sera plus possible de compenser leur déficit par les bénéfices d'autres lignes.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Sur notre prudence dans la rédaction du rapport, nous avons il est vrai, et ce n'est pas un hasard, cherché des formes d'expression qui nous permettent de dire l'un et l'autre ce que nous avions à dire, en l'exprimant à plusieurs endroits de manière différente.

M. Maxime Bono. Exactement.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Sur la séparation des comptes, il faut rappeler tout d'abord qu'il s'agit d'une obligation issue de la directive européenne. Ce n'est donc pas une exception française : effectuant une mission à Berlin, sur le fret ferroviaire et l'ouverture à la concurrence, j'avais été frappé de constater que l'un des moyens utilisés par la Deutsche Bahn pour empêcher ses concurrents - dont certains Français, car il faut voir les choses dans les deux sens - de prendre pied sur son marché était de couper l'alimentation électrique des hauts parleurs de sonorisation sur les quais desservis par la concurrence !

En France, les gares appartiennent à l'État, qui les met à la disposition de la SNCF, les quais à RFF, et les dispositifs d'information à la SNCF. Ce qui compte, c'est la qualité de l'information dispensée, et, pour la mesurer, un régulateur s'avérait nécessaire, dont le rôle implique qu'il ne soit pas à la fois juge et partie. Deux choix se présentaient et une réunion interministérielle a permis de trancher : soit la DCF était transférée à RFF, soit – et c'est ce qui en définitive a prévalu – elle restait au sein de la SNCF, à l'instar de l'entité « gares et connexions ». Conformément au droit communautaire, il fallait alors qu'elle soit isolée du reste de la société de façon étanche, avec des comptes séparés, de manière à prévenir toute distorsion de concurrence. Peut-être faudra-t-il aller plus loin mais cela relèvera d'une nouvelle séquence.

J'en viens au fret et aux OFP, que M. Chassaigne a abordés sous l'angle de la création d'emplois. Il n'en existe pour l'instant que trois : un dans le Massif Central, un à La Rochelle, et un dans le port de Dunkerque – Europorte 2 – au titre d'une délégation de service public. L'étroitesse de l'échantillon ne nous permet donc pas de porter un jugement d'ensemble. Quelle en est la raison d'être ? Un OFP, sur un territoire délimité, par l'investissement d'acteurs locaux comme des mandataires de transports multimodaux ou les chambres de commerce et d'industrie, a pour objectif de trouver des clients et de massifier une offre qui pourra ensuite être transférée sur des trains longs, opérés par l'opérateur historique ou par ses concurrents.

Ce dispositif est issu de la loi « Grenelle I » et de l'Engagement national pour le fret ferroviaire de septembre 2009, qui avait lancé le défi d'augmenter la part du ferroviaire dans le transport de marchandises alors qu'elle reste très faible

et qu'elle a encore dégringolé du fait de la crise. Il faut avoir une vision à long terme : toutes les gares et les embranchements de fret n'ont pas pu être transférés à un établissement public, dont je souhaite qu'il soit RFF et aucun OFP de stature régionale, permettant d'apporter un flux de marchandises massifié et d'enclencher une véritable croissance de l'activité sur trains longs, n'a encore vu le jour. L'idée n'est donc pas de réduire l'emploi, mais bien plutôt d'en créer, chez les OFP locaux et régionaux, chez l'opérateur historique comme chez les alternatifs. Dans tous les pays où le fret a été ouvert à la concurrence, la part modale du ferroviaire dans le transport de marchandises a augmenté, comme cela s'est vu en Allemagne.

M. Didier Gonzales. Ma question porte sur le volet aérien de la loi, qui modifie la procédure de sanction en cas d'infractions aux règles d'exploitation des grands aéroports français. Cette réforme des amendes - qui est entrée en vigueur le 1er avril dernier - permet de mieux protéger le cadre de vie des populations survolées. Elle crée un dispositif plus pédagogique – donc plus dissuasif – que le régime antérieur, tout en garantissant mieux les droits de la défense. Pouvez-vous en dresser un premier bilan, compte tenu notamment de la parution de l'arrêté du 21 mai 2010 concernant les membres associés de l'ACNUSA ?

M. Yanick Paternotte, rapporteur. La question, vivement débattue, a porté au moment de l'examen du projet de loi, sur la faculté qui pouvait être octroyée à l'ACNUSA de saisir des aéronefs en cas d'infraction. Au terme d'un long combat, nous sommes parvenus à l'imposer dans la loi et l'ACNUSA nous a indiqué que le dispositif pouvait fonctionner puisqu'elle avait pu envisager un premier cas de saisie. Il n'en demeure pas moins que les relations entre l'ACNUSA et la DGAC doivent encore être fluidifiées.

Je regrette par ailleurs que les compensations vis-à-vis des riverains de l'aéroport du Bourget – qui peut légitimement être considéré comme la « cinquième piste » de l'aéroport de Roissy –, notamment celles portant sur l'aide à l'insonorisation, n'aient pu être imposées malgré les engagements du ministre de l'époque, ni dans la loi « Grenelle I », ni dans la loi dont nous traitons aujourd'hui, ni dans le PLF. Cela est d'autant plus dommage qu'il reste des fonds mobilisables au titre du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) pour l'aéroport de Roissy.

Mme Annick Lepetit. Je souhaite revenir sur le contenu de l'article 5 de la loi, dont a plus particulièrement parlé Maxime Bono. De manière générale, j'ai le sentiment que, chaque fois que l'Île-de-France est concernée, la loi nationale ne trouve plus à s'appliquer et que les élus sont renvoyés à la loi sur le « Grand Paris ». Il me semble pourtant essentiel d'insister sur les conséquences de la non-parution des décrets d'application de l'article 5 de la loi ORTF.

Le schéma retenu dans l'article 5 crée, pour l'Île-de-France, une situation inverse à celle qui prévaut dans toutes les autres régions françaises : depuis le

1er décembre 2009, la RATP est propriétaire des infrastructures et le STIF, autorité organisatrice, propriétaire du matériel roulant ; ailleurs, les autorités organisatrices de transport sont propriétaires tant du matériel roulant que des infrastructures – ce qui autorise une mise en concurrence. Cette situation surprenante résulte d'un amendement gouvernemental, déposé à la va-vite par M. Dominique Bussereau et manifestement téléguidé par le PDG de la RATP.

La propriété des infrastructures est donc attribuée à la RATP, à l'exception des seuls dépôts d'autobus et du siège social de la régie, la « Maison de la RATP », lesquels doivent faire l'objet d'une indemnisation – non encore advenue à ce jour - du STIF par la RATP. Saisi par les députés du groupe SRC, le Conseil constitutionnel a du reste consacré quelques considérants à cette question, tout en déclarant l'article 5 conforme à la Constitution. La détermination de la rémunération due par la RATP doit être faite par le Conseil d'État.

Il en résulte qu'à Paris, un certain nombre de projets urbains sont aujourd'hui bloqués, puisque les dépôts de bus sont toujours la propriété du STIF, que leur valeur n'a pas été estimée et que la transaction entre la RATP et le STIF ne peut être réalisée. Je crains que cette situation ne se dénoue pas rapidement, avec des conséquences directes pour les Parisiens. Ainsi, la RATP comptait légitimement agrandir et moderniser l'un de ses dépôts de bus, le dépôt « Lagny » situé dans le XXe arrondissement de Paris, et la Ville avait programmé la réalisation d'équipements publics au profit des habitants : aujourd'hui, le projet est prêt, mais il est malheureusement bloqué. On n'attend plus que la négociation entre le STIF et la RATP. Et l'on pourrait en dire autant des dépôts de bus « Montrouge » et « Croix Nivert », respectivement situés dans les XIVe et XVe arrondissements – sans même parler du siège de la RATP, dont la résolution présente moins d'urgence pour le bien-être des Parisiens. Quelles conséquences juridiques les collectivités concernées pourraient-elles tirer de ce blocage, s'agissant de projets votés et prêts à être mis en œuvre ?

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Je ne pense pas qu'il faille ici recommencer le débat ouvert lors de l'examen de la loi. Le recours devant le Conseil constitutionnel n'a pas abouti et les dispositions de la loi sont donc définitivement applicables…

Mme Annick Lepetit. Vous irez le dire aux Parisiens !

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Il faut toujours dire la vérité aux Parisiens ! Au moment où nous avons commencé nos auditions dans le cadre de la présente mission, la négociation entre l'État et la région sur le Grand Paris battait son plein, et la loi relative au Grand Paris a repris une large part de l'article 5 de la loi ORTF, notamment pour ce qui concerne la RATP et les réseaux. Je rappelle au passage que l'un des objectifs partagés par tous est de garantir la cohérence d'exploitation des lignes.

A Paris, je rappelle que l'autorité organisatrice n'est pas la Ville, mais le STIF. Cette donnée n'est pas neutre pour les habitants de la «Grande Couronne», surtout si l'on considère qu'il leur arrive de payer pour les Parisiens...

L'une des difficultés rencontrées lors de l'examen de l'article 5, dans des conditions certes précipitées, tient à la complexité du système : la RATP exploite ainsi des lignes parfois issues du métropolitain, parfois héritées du réseau SNCF – voire qui empruntent des sillons appartenant à RFF. L'exploitation de deux lignes de RER est ainsi partagée entre la SNCF et la RATP. A mon sens, il convient de laisser le débat se développer sereinement entre le STIF, la RATP et le Gouvernement.

M. Maxime Bono, rapporteur. Au moment où nous avons réalisé nos auditions, je reconnais n'avoir qu'incomplètement perçu combien le fait qu'un accord n'existe pas entre la région, le STIF et la RATP pouvait handicaper une collectivité locale. C'est la raison pour laquelle le point n'est pas souligné dans le rapport : la question des conséquences sur les projets des collectivités n'était pas évidente sur le moment. Mais le sujet est d'importance et le compte rendu de la séance, qui sera intégré dans notre rapport, permettra de l'éclairer.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. On peut aussi considérer que le différend aurait pu être réglé dans le protocole d'accord entre l'État et la région du 26 janvier dernier.

M. Jacques Le Nay. Le rapport permet de décrire l'état de publication des décrets, un an après la promulgation de la loi. Au regard du travail déjà réalisé, quelle sera la cadence à venir, des objectifs ont-ils été fixés et un suivi par nos rapporteurs sera-t-il opéré ?

Pour ce qui concerne le siège de l'ARAF, je ne doute pas des nombreux arguments valables en faveur du Mans. En défendant une implantation parisienne, nos rapporteurs ne seraient-ils pas victimes d'un réflexe centralisateur ?

M. Maxime Bono, rapporteur. S'agissant du siège de l'ARAF, on peut parfaitement comprendre le choix de délocaliser certaines institutions et la ville du Mans, proche de Paris, est tout à fait attrayante. Nous avons cependant constaté que, pour les sages de l'Autorité comme pour les cadres spécialisés qui ont vocation à la servir, la localisation au Mans n'était pas forcément adaptée. Sans doute sera-t-il par conséquent indispensable de conserver une implantation permanente à Paris pour y tenir certaines réunions.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Si le taux d'application de loi plafonne à 35 %, j'observe que cela ne porte pas sur un volume de décrets considérables. Il faut donc relativiser les choses.

S’agissant des décrets appelés par l’article 5 de la loi, le Gouvernement attend que toutes les concertations soient menées à leur terme, afin de disposer d’une vue globale sur le périmètre des accords et de les présenter de manière groupée, ce qui me semble cohérent. En toute hypothèse, le Gouvernement doit trancher car il n’est jamais bon de rester dans l’incertitude. Le temps qui passe ne peut qu’attiser les tensions sous-jacentes.

M. le président Serge Grouard. Ce rapport met en évidence plusieurs points insatisfaisants, ce qui me conduit à suggérer d'en saisir officiellement le ministre chargé des transports. Nous allons par conséquent le lui adresser, assorti de demandes portant sur quatre points principaux : la transmission des rapports manquants – en particulier celui sur la dette de RFF-, le calendrier de publication des décrets en attente, le choix du Mans pour l'installation de l'ARAF et la question de la récupération de foncier pour les collectivités locales.

Interrogée sur la publication du rapport, la commission l’autorise à l’unanimité.

———

ANNEXE 1 : CHRONOLOGIE DE L'ADOPTION DU TEXTE

Date	Objet
28 juillet 2008	Dépôt du projet de loi par le Gouvernement
10 septembre 2008	Adoption du texte en **Conseil des ministres**
5 janvier 2009	Déclaration d'urgence par le Gouvernement
28 janvier 2009	**SÉNAT -** Adoption en commission des affaires économiques
9 mars 2009	**SÉNAT** – Adoption en séance publique
30 juin 2009	**ASSEMBLÉE NATIONALE** – Adoption en commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire
22 septembre 2009	**ASSEMBLÉE NATIONALE** – Adoption en séance publique
28 octobre 2009	**COMMISSION MIXTE PARITAIRE** – Adoption du texte
3 novembre 2009	**ASSEMBLÉE NATIONALE** – Adoption en séance publique, compte tenu des conclusions de la CMP
9 novembre 2009	Saisine du **Conseil constitutionnel** par 60 députés et 60 sénateurs : recours contre l'article 5 de la loi
3 décembre 2009	Décision n° 594 DC du Conseil constitutionnel de conformité de l'ensemble du texte à la Constitution
8 décembre 2009	**Promulgation par le Président de la République de la loi n° 2009-1503 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports**
9 décembre 2009	Publication du texte au Journal Officiel de la République française

ANNEXE 2 : TRAVAUX DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

DÉCISION N° 2009-594 DC DU 3 DÉCEMBRE 2009

LOI RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA RÉGULATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, le 9 novembre 2009, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Mme Gisèle BIÉMOURET, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Maxime BONO, Jean-Michel BOUCHERON, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, M. Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Laurent CATHALA, Guy CHAMBEFORT, Jean-Paul CHANTEGUET, Jean-Michel CLÉMENT, Pierre COHEN, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, MM. Pascal DEGUILHEM, Bernard DEROSIER, Tony DREYFUS, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Albert FACON, Mme Aurélie FILIPPETTI, MM. Jean-Louis GAGNAIRE, Jean-Patrick GILLE, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Mmes Élisabeth GUIGOU, Danièle HOFFMAN-RISPAL, Françoise IMBERT, MM. Michel ISSINDOU, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Armand JUNG, Mmes Marietta KARAMANLI, Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Mme Colette LANGLADE, MM. Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Bernard LESTERLIN, François LONCLE, Jean MALLOT, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, M. Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Didier MIGAUD, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Mme Françoise OLIVIER-COUPEAU, MM. Michel PAJON, Jean-Luc PÉRAT, Philippe PLISSON, François PUPPONI, Jean-Jack QUEYRANNE, Alain RODET, René ROUQUET, Michel SAINTE-MARIE, Mme Marisol TOURAINE, MM. Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, Jean-Michel VILLAUMÉ, députés,

et, le même jour, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Didier BOULAUD, Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Claire-Lise CAMPION, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN,

Gérard COLLOMB, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Yves DAUGE, Marc DAUNIS, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Jean-Luc FICHET, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Claude JEANNEROT, Mme Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Jacky LE MENN, Mmes Raymonde LE TEXIER, Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Philippe MADRELLE, Jacques MAHÉAS, François MARC, Pierre MAUROY, Mme Rachel MAZUIR, MM. Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Mme Renée NICOUX, MM. François PATRIAT, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Mmes Michèle SAN VICENTE, Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI, André VANTOMME, Mmes Nicole BORVO, Eliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, Isabelle PASQUET, M. Jean-Claude DANGLOT, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Evelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Gérard LE CAM, Mmes Odette TERRADE, Josiane MATHON, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mme Mireille SCHURCH, MM. Bernard VERA, Jean-François VOGUET et François AUTAIN, sénateurs.

*

* *

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation de voyageurs en Île-de-France ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 25 novembre 2009 ;

Vu les observations en réplique des députés requérants, enregistrées le 1er décembre 2009 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 5, tant en ce qui concerne la procédure que le fond ;

- SUR LA PROCÉDURE :

2. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que l'article 5 a été adopté en méconnaissance de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution ; que les députés requérants estiment que l'article 5 n'a pas sa place dans la loi déférée ;

3. Considérant, d'une part, que, selon les termes de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39, c'est " sans préjudice du premier alinéa de l'article 44 " relatif au droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement que " les projets de loi ayant

pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat " ;

4. Considérant que l'article 5 a été inséré dans le projet de loi par un amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 21 septembre 2009 ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article 39 de la Constitution est inopérant ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : " Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis " ;

6. Considérant, en l'espèce, que le projet de loi comportait vingt-cinq articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie ; que, comme le précise l'intitulé de son titre Ier, il comportait des dispositions relatives à l'organisation des transports ferroviaires et guidés ; que l'article 5 de la loi déférée modifie et précise le régime juridique, patrimonial, comptable et financier de l'organisation des transports y compris ferroviaires et guidés de voyageurs en Île-de-France ; qu'en conséquence, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LE FOND :

7. Considérant que les requérants soutiennent que l'article 5 de la loi déférée est contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, au principe d'égalité, à la libre administration des collectivités territoriales et au droit de propriété ;

. En ce qui concerne la gestion d'infrastructures du réseau du métropolitain et du réseau express régional par la Régie autonome des transports parisiens :

8. Considérant que le 2° de l'article 5 de la loi déférée complète l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée par un troisième alinéa aux termes duquel : " Pour satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire concerné, y compris la fiabilité, la disponibilité et la compatibilité technique de ses constituants, et à l'impératif de continuité du service public, la Régie autonome des transports parisiens est gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, dans la limite des compétences reconnues à Réseau ferré de France... Elle est également gestionnaire, dans les mêmes conditions, des lignes du réseau express régional dont elle assure l'exploitation à la date du 1er janvier 2010... L'accès à ces lignes et réseaux est assuré dans des conditions transparentes et non discriminatoires. À l'effet d'exercer les missions qui lui sont dévolues par le présent alinéa, la Régie est rémunérée par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés... Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa " ;

9. Considérant que les requérants soutiennent que la référence à " une rémunération appropriée des capitaux engagés " par la Régie autonome des transports parisiens ne permet pas de déterminer avec précision et certitude les obligations du syndicat et méconnaît ainsi l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi ; qu'en outre, le législateur n'a pas prévu la dissociation des activités de gestionnaire des infrastructures et celles d'exploitant des réseaux

de transport, ce qui porterait atteinte au principe d'égalité entre la Régie et les autres transporteurs lors de la mise en concurrence de ces réseaux ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

11. Considérant qu'en vertu du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, tel que modifié par l'article 5 de la loi déférée, le Syndicat des transports d'Île-de-France, chargé d'organiser les services de transports publics réguliers de personnes dans la région parisienne, a pour mission de définir les conditions générales d'exploitation et de financement des services et, sous réserve des compétences reconnues à Réseau ferré de France et à la Régie autonome des transports parisiens en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, de veiller à la cohérence des programmes d'investissement ; qu'il lui revient également d'arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports ; que c'est dans ce cadre que sera adoptée la convention pluriannuelle de rémunération de la Régie autonome des transports parisiens au titre des missions qui lui sont confiées par la loi ; que le caractère imprécis de la notion de " rémunération appropriée des capitaux engagés " a pour effet de subordonner à l'accord des parties la détermination de cette rémunération ; qu'un tel renvoi ne méconnaît ni la compétence du législateur ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

12. Considérant, en second lieu, que les services de transports publics réguliers de personnes qui ont été créés avant le 1er janvier 2010 continuent d'être gérés par les conventions en cours pendant une durée de quinze ans pour le transport routier, de vingt ans pour le transport par tramway et de trente ans pour les autres transports guidés ; que la loi déférée n'a pas pour objet d'organiser, avant ces échéances, l'ouverture à la concurrence de ces services de transports ; que, par suite, le grief tiré de la violation du principe d'égalité est inopérant ;

. En ce qui concerne les transferts de biens :

13. Considérant que les cinquième à onzième alinéas du 2° de l'article 5 de la loi déférée insèrent, dans l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée, les quatrième à dixième alinéas qui organisent le transfert de certains biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens ; que le sixième alinéa de ce même article transfère à la Régie autonome des transports parisiens l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par la Régie ; que figurent notamment parmi ces biens " les voies, y compris les appareillages fixes associés, les voies de garage et de raccordement, les ouvrages d'art, les stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances desdites lignes et installations, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, les autres bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures " ; que la première phrase du neuvième alinéa de cet article 2 dispose : " Les actes de transfert de biens entre le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens mentionnés aux quatrième et sixième alinéas du présent article sont réalisés à titre gratuit " ;

14. Considérant que, selon les requérants, le transfert de la propriété à titre gratuit de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional à la Régie autonome

des transports parisiens méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

15. Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;

16. Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

17. Considérant, en outre, que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait ;

. En ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage :

18. Considérant que le d) du 1° de l'article 5 de la loi déférée modifie le dernier alinéa du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ; qu'il dispose : " Le syndicat peut assurer la maîtrise d'ouvrage ou désigner le ou les maîtres d'ouvrage de projets d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France. Le Syndicat des transports d'Île-de-France et la Régie autonome des transports parisiens exercent conjointement, dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau ferré de France, la maîtrise d'ouvrage des opérations, non décidées au 1er janvier 2010, ayant pour objet les aménagements, les extensions ou les prolongements directs, dépendants ou accessoires des lignes, ouvrages ou installations existant à la même date. Le Syndicat des transports d'Île-de-France s'assure de la faisabilité et de l'opportunité des opérations considérées, en détermine la localisation, le programme, l'enveloppe financière prévisionnelle et, sans préjudice de la contribution de la Régie, en assure le financement. La Régie autonome des transports parisiens choisit le processus selon lequel l'infrastructure et les matériels sont réalisés ou acquis, en assure ou en fait assurer la maîtrise d'œuvre et conclut les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. Pour chaque opération, une convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble " ;

19. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent la libre administration des collectivités territoriales ainsi que les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

20. Considérant qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu favoriser la coopération du Syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice des transports

de la région parisienne, et de la Régie autonome des transports parisiens, chargée d'exploiter les transports en commun sur Paris et sa proche banlieue ; qu'il a prévu, en particulier, que chaque opération fasse l'objet d'une convention précisant les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont le syndicat assure le suivi et le contrôle d'ensemble ; qu'en subordonnant la mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage partagée à la signature d'une convention entre les deux parties, le législateur a entendu qu'aucune d'entre elles ne soit engagée, notamment à titre financier, dans une telle opération sans y avoir consenti ; qu'ainsi, il n'a ni porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales membres de ce syndicat, ni méconnu les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public ;

21. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- L'article 5 de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 3 décembre 2009, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Guy CANIVET, Jacques CHIRAC, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, M. Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.

*

* *

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Le 3 décembre 2009, par sa décision n° 2009-594 DC, le Conseil constitutionnel a examiné le recours dont il avait été saisi par soixante députés et par soixante sénateurs à l'encontre de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. **Ce recours était dirigé uniquement contre l'article 5 de la loi** qui modifie et précise le régime juridique, patrimonial, comptable et financier de l'organisation des transports y compris ferroviaires et guidés de voyageurs en Île-de-France.

Le Conseil a rejeté les griefs soulevés par les requérants et jugé l'article 5 conforme à la Constitution.

En premier lieu, la loi modifie le régime de la gestion des infrastructures du réseau du métropolitain et du réseau express régional par la Régie autonome des transports parisiens (RATP). La loi renvoie à un accord entre la RATP et le STIF (Syndicat des transports d'Île-de-France) la détermination de la rémunération appropriée des capitaux engagés par la RATP. Un tel renvoi n'est pas contraire à la Constitution.

En deuxième lieu, le transfert du STIF à la RATP, c'est-à-dire entre deux personnes publiques, de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette régie ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle et ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du STIF.

En troisième lieu, le législateur a prévu un régime de maîtrise d'ouvrage partagée pour favoriser la coopération entre le STIF et la RATP pour certaines lignes. La mise en œuvre de cette maîtrise d'ouvrage partagée est subordonnée à la signature d'une convention entre les deux parties, ce qui implique qu'aucune d'entre elles ne puisse être engagée, notamment à titre financier, dans une opération sans y avoir consenti. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution.

ANNEXE 3 : RÉCAPITULATION DE L'ÉTAT DES TEXTES D'APPLICATION

Disposition ayant fait l'objet du texte d'application prévu dans la loi

Disposition n'ayant pas fait l'objet du texte d'application prévu dans la loi

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
TITRE Ier DE L'ORGANISATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET GUIDÉS					
1	Art. 1er, I, 6°, *b)* [alinéa 25]	« Un décret en Conseil d'État précise pour les gares et toutes autres infrastructures de services la nature des prestations minimales ou complémentaires dont toute entreprise ferroviaire autorisée à réaliser des services de transport peut demander la fourniture et, en tant que de besoin, les principes de tarification applicables à ces prestations »		Décret en Conseil d'État	
2	Art. 1er, I, 6°, *b)* [alinéa 33]	« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »	Art. 17-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation du transport intérieur (LOTI)	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs
3	Art. 1er, I, 6°, *b)* [alinéa 37]	« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »	Art. 17-2 de la loi n° 82-1153	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-932 relatif au transport ferroviaire de voyageurs
4	Art. 1er, I, 6°, *b)* [alinéa 38]	« *Art. 17-3.* – La consistance et les caractéristiques principales du réseau ferré national sont fixées par un décret pris en application des principes énoncés par l'article 14 de la présente loi. »	Art. 17-3 de la loi n° 82-1153	Décret	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
5	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 46]	« III. – Au sein de la Société nationale des chemins de fer français, un service spécialisé exerce, à compter du 1er janvier 2010, pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France, les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré nationale mentionnées à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 précitée, dans des conditions assurant l'indépendance des fonctions essentielles ainsi exercées garantissant une concurrence libre et loyale et l'absence de toute discrimination . »		Création d'un service à la SNCF	
6	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 47]	« Le directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations ne reçoit aucune instruction qui soit de nature à remettre en cause ou à fausser cette indépendance et veille à son caractère non discriminatoire des décisions prises pour l'exécution de ses missions. Il est nommé, pour cinq ans, par décret du Premier ministre sur proposition du ministre chargé des transports et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ».		Décret du Premier ministre	Décret du 8 novembre 2010 portant nomination du directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations de la SNCF
7	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 49]	« Les dispositions de l'article 226-13 du code pénal s'appliquent à la divulgation, à toute personne étrangère au service gestionnaire des trafics et des circulations, d'informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi. La liste des informations concernées est déterminée par décret en Conseil d'État. »		Décret en Conseil d'État	
8	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 50]	« Le service gestionnaire des trafics et des circulations dispose d'un budget propre, dont le financement est assuré par Réseau ferré de France dans el cadre d'une convention passée avec la Société nationale des chemins de fer français, cosignée par le directeur du service gestionnaire. »		Convention RFF/SNCF	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
9	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 53]	« Un décret précise, en tant que de besoin, les exigences matérielles d'indépendance auxquelles doit satisfaire le service gestionnaire, notamment en matière de sécurité d'accès aux locaux et aux systèmes d'information. »		Décret	
10	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 54]	« Un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent III, en particulier les règles de fonctionnement du service gestionnaire des trafics et des circulations »	Art. 1er al. 46 de la loi n° 2009-1503	Décret en Conseil d'État	
11	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 55]	« IV. – Il est institué une commission qui est obligatoirement consultée lorsqu'un agent du service gestionnaire des trafics et des circulations ayant eu à connaître, dans l'exercice de ses fonctions, des informations dont la divulgation est visée au III, souhaite exercer des activités dans le secteur ferroviaire en dehors de ce service ; »		Création d'une commission (magistrat + membre de l'ARAF + président RFF + directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations + un représentant des agents du même service)	
12	Art. 1er, I, 6°,*f)* [alinéa 57]	« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent IV. »		Décret en Conseil d'État	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
13	Art. 2, III [alinéa 7]	« III. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment les conditions d'organisation et de fonctionnement de la commission ferroviaire d'aptitudes. »		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains
14	Art. 4, 4° [alinéa 14]	« Un décret en Conseil d'État, Réseau ferré de France entendu, précise la composition de ce conseil, les modalités de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement. »	Art. 2-1 de la loi n° 97-135 (nouveau) du 13 février 1997 portant création de l'établissement public RFF en vue du renouveau du transport ferroviaire	Décret en Conseil d'État (composition du conseil de développement durable du réseau ferré national).	
15	Art. 4, 4° [alinéa 15]	« Un arrêté du ministre chargé des transports fixe les catégories d'actes et de délibérations qui sont publiés au bulletin officiel de Réseau ferré de France. »	Art. 2-2 de la loi n° 97-135 (nouveau)	Arrêté du ministre chargé des transports	
16	Art. 5, 1°, *a)* [alinéa 4]	« Il arrête la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. »	Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France – Article 1er – II	Décret en Conseil d'État	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
17	Art. 5, 1°, *c)* [alinéa 7]	« Ces services sont inscrits au plan régional de transport, établi et tenu à jour par le syndicat après avis des collectivités et groupements mentionnés au onzième alinéa du présent II dans des conditions définies par décret. »	Ordonnance n° 59-151 – Article 1er – II	Décret	
18	Art. 5, 2°, *b)* [alinéa 19]	« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa. »	Ordonnance n° 59-151 – Article 2 (... »la régie autonome des transports parisiens est gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France... »)	Décret en Conseil d'État	
19	Art. 5, 2°, *b)* [alinéa 20]	« Un décret en Conseil d'État définit les conditions, notamment financières, dans lesquelles la régie remet ces biens au syndicat à l'expiration des contrats de sorte qu'il n'en résulte pour elle aucune perte de valeur. »	Ordonnance n° 59-151 – Article 2	Décret en Conseil d'État	
20	Art. 5, 2°, *b)* [alinéa 21]	« Un décret en Conseil d'État détermine le délai pendant lequel le syndicat peut exercer son droit de reprise. »	Ordonnance n° 59-151 – Article 2	Décret en Conseil d'État	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
21	Art. 5, 2°, *b)* [alinéa 24]	« Un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les droits et obligations résultant des actes ou conventions passés par l'État ou le syndicat qui sont transférés à la Régie. »	Ordonnance n° 59-151 – Article 2	Décret en Conseil d'État	
22	Art. 5, 2°, *b)* [alinéa 26]	« Les modalités de transfert et de reprise, de détermination et, le cas échéant, d'estimation de la valeur des biens visés aux alinéas précédents sont précisés par un décret en Conseil d'État qui fixe les conditions dans lesquelles la répartition de ces biens est soumise à l'approbation des ministres chargés des transports, de l'économie et du domaine. »	Ordonnance n° 59-151 – Article 2	Décret en Conseil d'État	
23	Art. 6 [alinéa 1er]	« Afin notamment de favoriser la création d'opérateurs ferroviaires de proximité spécialisés dans le fret, le Gouvernement remet sous six mois à compter de la promulgation de la présente loi un rapport au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret, y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises, dans le but de rendre ce transfert effectif avant le 31 décembre 2010. »		Rapport au Parlement	
TITRE II DISPOSITIONS PARTICULIÈRES					
24	Art. 7 [alinéa 1er]	Avant la fin de l'année 2009, le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant mes solutions proposées pour le remboursement de la dette de Réseau ferré de France. »		Rapport au Parlement	
25	Art. 8, I [alinéa 1er]	« I. – Le dernier alinéa de l'alinéa 5 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public s'applique à compter de la publication d'un décret fixant les conditions d'application du même alinéa et, notamment, la liste des entreprises et établissements publics concernés ainsi que les critères de désignation des représentants des consommateurs ou des usagers. »	Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public – al. 5	Décret	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
TITRE III DE LA RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES					
26	Art. 12, I [alinéa 2]	« Le président de l'autorité et les six autres membres sont nommés par décret. »		Décret	
27	Art. 14, 4° [alinéa 6]	« Les règles homologuées sont publiées au *Journal officiel*. »	(Règles de l'ARAF relatives à l'accès et l'utilisation du réseau ferroviaire)	Publication au Journal officiel	
28	Art. 15, III [alinéa 4]	« À la demande des parties, elle émet un avis sur les accords-cadres prévus au IV du même article 17-1, notamment sur leur volet tarifaire. »	Loi n° 82-1153 (LOTI) – art. 17-1 - VII	Avis de l'ARAF	
29	Art. 15, V [alinéa 6]	« V. – L'autorité émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, tels qu'ils résultent notamment de la loi n° 97-135... »		Avis conforme de l'ARAF	
30	Art. 15, VI [alinéa 8]	« VI. – L'autorité émet un avis motivé sur le document de référence du réseau dans un délai de deux mois suivant sa publication. »		Avis motivé de l'ARAF	
31	Art. 15, VII [alinéa 9]	« Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'État. »		Décret en Conseil d'État	
32	Art. 15, IX [alinéa 11]	L'autorité émet un avis sur la nomination et la cessation anticipée des fonctions de directeur du service gestionnaire des trafic et des circulations de la Société nationale des chemins de fer, conformément au III de l'article 24 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée. »		Avis de l'ARAF	
33	Art. 17, III [alinéa 19]	« III. – L'autorité de régulation des activités ferroviaires adopte et publie un règlement intérieur précisant ses modalités d'instruction et de procédure ainsi que ses méthodes de travail. »		Règlement intérieur de l'ARAF	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
34	Art. 26 [alinéa 1er]	« L'autorité de régulation des activités ferroviaires établit chaque année un rapport d'activité qui porte à la fois sur l'application des dispositions relatives à l'accès au réseau ferroviaire et à son utilisation, sur l'instruction des réclamations et sur l'observation de l'accès au réseau. »		Rapport d'activité de l'ARAF	
35	Art. 29 [alinéa 1er]	« Un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent titre. »	Titre III « De la régulation des activités ferroviaires »– Loi n° 2009-1503	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-1023 du 1er septembre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ARAF et portant diverses dispositions relatives au secteur ferroviaire
36	Art. 32, II [alinéa 3]	« Les autres modifications apportées à la convention et au cahier des charges font l'objet d'un avenant. »	Art. L. 153-7 du code de la voirie routière	Avenant à la concession pour la construction, l'entretien et l'exploitation de l'autoroute A 40, entre Châtillon-en-Michaille et Le Fayet...	Décret n° 2010-410 du 28 avril 2010 approuvant un avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille et au cahier des charges annexé à cette convention

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
37	Art. 32, III [alinéa 4]	« Les modalités techniques et financières de cette intégration font l'objet d'un avenant au contrat de concession qui prévoira une participation du concessionnaire aux travaux d'aménagement de cet itinéraire. »		Avenant au contrat de concession pour la concession pour la construction, l'entretien et l'exploitation de l'autoroute A 40, entre Châtillon-en-Michaille et Le Fayet...	Décret n° 2010-410 du 28 avril 2010 approuvant un avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille et au cahier des charges annexé à cette convention
38	Art. 32, IV [alinéa 5]	« Les autres modifications apportées à la convention et au cahier des charges font l'objet d'un avenant. »		Avenant à la convention passée entre l'État et la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) pour la concession d'exploitation et d'entretien du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines. (Décret 19 août 1986 + décret 30 décembre 2000).	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
		TITRE V DU TRANSPORT ROUTIER			
39	Art. 33, IV [alinéa 15]	« IV. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions particulières d'application de l'article L. 1262-4 du code du travail aux salariés des entreprises de transport routier ou fluvial établies hors de France qui, à la demande de leur employeur, exécutent des opérations de cabotage sur le sol français pendant une durée limitée. »	Art. L. 1262-4 du code du travail	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-389 du 19 avril 2010 relatif au cabotage dans les transports routiers et fluviaux
40	Art. 35 [alinéa 1er]	« Un décret en Conseil d'État précise les attributions et les conditions d'agrément des ces organismes »	Organismes auxquels peuvent être confiées la gestion et la délivrance des documents relatifs au contrôle du cabotage et des autorisations de transport routier pour la réalisation de liaisons internationales.	Décret en Conseil d'État	

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
41	Art. 38, 2° [alinéa 6]	« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article et notamment les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de transport concernées sont consultées. »	Art. 29-1 de la loi 82-1153. (LOTI) (Entreprises de transport public routier de personnes)	Décret en Conseil d'État	Décret 2010-1388 du 12 novembre 2010 portant application de l'article 29-1 de la LOTI, relatif aux dessertes intérieures d'intérêt national par transport routier
42	Art. 43 [alinéa 4]	« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et notamment les conditions dans lesquelles les agents mentionnés à l'alinéa précédent sont dispensés de cette obligation lorsqu'ils ont cessé leur activité. »	Art. L. 433-1 du code la route. (L'accompagnement des transports exceptionnels est effectué par des conducteurs soumis à une obligation de formation professionnelle.)	Décret en Conseil d'État	
TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES À L'AVIATION CIVILE					
43	Art. 45, II, 2° [alinéa 6]	« II. – Pour les salariés mentionnés au premier alinéa du I, il est admis, dans les conditions d'exploitation des entreprises de transport et de travail aériens, qu'à la durée légale du travail effectif, telle que définie au premier alinéa de l'article L. 3121-10 du code du travail, correspond un temps de travail exprimé en heures de vol d'une durée déterminée par décret en Conseil d'État par mois, trimestre ou année civile. »	Art. 422-5 du code de l'aviation civile	Décret en Conseil d'État	
44	Art. 48, I, 2°, *e)* [alinéa 29]	« Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État. »	Art. L. 227-4 du code de l'aviation civile	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-405 du 27 avril 2010 relatif à la procédure devant l'ACNUSA statuant en matière de sanctions

	N° d'article et d'alinéa	Texte	Référence	Nature	Référence et date de parution
45	Art. 48, I, 5°, *b)* [alinéa 39]	« Pour l'exécution de ses missions, l'autorité établit son règlement intérieur qui est publié au Journal officiel. »		Publication au Journal Officiel du règlement intérieur de l'ACNUSA	
46	Art. 49 [alinéa 4]	« III. – Un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile définit le volume de protection environnementale associé à la procédure concernée, les catégories d'aéronefs visées et les cas de dérogation, après avis de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. »		Arrêté du ministre chargé de l'aviation civile.	
47	Art. 53 [alinéa 5]	« les règles d'organisation et de fonctionnement de l'École nationale supérieure maritime sont fixées par décret en Conseil d'État. »	Art. 757-1 du code de l'éducation	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010 portant création de l'École nationale supérieure maritime

ANNEXE 4 : ARTICLE DE PRESSE

Les Échos

20 janvier 2011

FERROVIAIRE

Le groupe français et la compagnie italienne ont présenté hier leur société commune, qui exploitera dès l'automne des trains entre la France et l'Italie. Ils répondront ensemble à des appels d'offres en Angleterre avant de se lancer dans la grande vitesse.

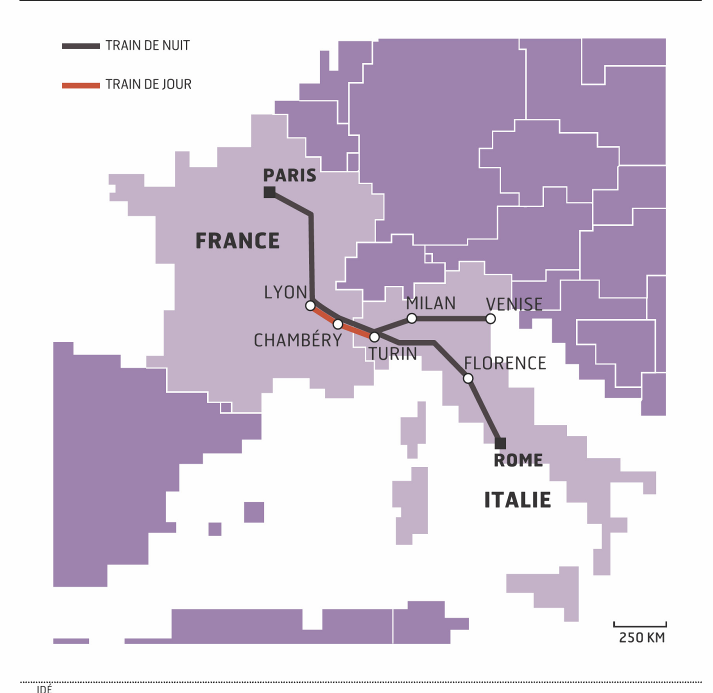
Veolia Transport et Trenitalia affichent leurs ambitions dans l'Europe du rail

Pour modestes que seront leurs premiers tours de roue entre la France et l'Italie dès l'automne prochain (« Les Echos » du 18 novembre), les trains qui rouleront sous le nom, encore inconnu, de la société commune au français Veolia Transport et à l'italien Trenitalia (détenue à 50-50), présentée officiellement hier à Rome, se voient déjà partir à l'assaut de l'Europe du rail.

Dans un premier temps, pourtant, le tandem ne fera circuler que des trains de nuit classiques sur les liaisons Paris-Florence-Rome et Paris-Milan-Venise, avant de lancer en 2012 trois allers-retours de jour entre Lyon et Turin. Pas de quoi ébranler la position dominante de la SNCF ! Cependant, il ne s'agit, dans l'esprit des dirigeants des deux groupes, que du premier acte dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers, effective depuis décembre 2009 dans l'Union européenne.

LES FUTURES LIAISONS EFFECTUÉES PAR VEOLIA - TRENITALIA





IDÉ

« Un marché unique européen »

« La nouvelle société entend rivaliser sur le marché européen de la grande vitesse, celui des liaisons internationales longue distance ou transfrontalières et des liaisons régionales », indique ainsi un communiqué commun publié hier. Pour Cyrille du Peloux, le directeur général de Veolia Transport, et Mauro Moretti, le patron de Trenitalia, la voie est donc tracée pour *« un marché unique européen »*. Les deux partenaires, qui se sont fixés comme *« objectif futur »* de lancer des liaisons à grande vitesse Paris-Bruxelles et Paris-Milan, ont d'ores et déjà décidé de se *« présenter ensemble sur des appels d'offres de franchises anglaises West Coast et East Anglia, [...] dans les prochaines semaines »*, a indiqué Cyrille du Peloux.

Pour la grande vitesse, l'horizon pourrait être, selon les experts, celui de l'année 2014 : à cette échéance, Trenitalia devrait en effet avoir reçu une grande partie des 50 Zefiro commandés l'été dernier à Bombardier, qui auront une vitesse commerciale de 360 km/h, et sont précisément conçus pour rouler partout en Europe.

A plus court terme, les trains qui rouleront entre la France et l'Italie dès l'automne seront loués *« directement par Trenitalia ou sur le marché international »* et Internet sera un « *canal privilégié de distribution des billets* », précise le communiqué. Les tarifs devraient être annoncés *« d'ici à la fin du premier semestre »*, selon le directeur général de Veolia Transport. Le temps, sans doute, pour Trenitalia de mettre fin à son partenariat avec la SNCF au sein de l'alliance Artesia, qui exploite deux trains de nuit Paris-Rome et Paris-Venise et deux TGV – de jour – Paris-Turin-Milan.

A. BO.

LES CHIFFRES CLEFS

Veolia Transport. L'activité Ferroviaire a représenté 17 % du chiffre d'affaires du groupe en 2009, qui a atteint 5,86 milliards d'euros. Les trains de voyageurs ont accompli 2,82 % des 1,88 milliard de kilomètres parcourus par l'ensemble de ses modes de transport. Fin 2009, Veolia Transport exploitait 1 152 trains de voyageurs (locomotives + voitures) et assurait des services ferroviaires dans 10 pays.

Trenitalia. Filiale à 100 % de Ferrovie dello Stato, les chemins de fer italiens, Trenitalia opère quotidiennement près de 9.000 trains, et transporte annuellement pas moins de 500 millions de voyageurs et près de 80 millions de tonnes de fret.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

GOUVERNEMENT :

M. Dominique BUSSEREAU
Secrétaire d'État chargé des transports

Auditions plénières de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du 20 octobre et du 2 novembre 2010 (comptes rendus disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale)

SNCF :

M. Guillaume PEPY
Président

Audition plénière de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du 23 novembre 2010 (compte rendu disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale)

UNION DES NAVIGANTS DE L'AVIATION CIVILE :

M. Franck MIKULA
Président de l'UNAC

UNION NATIONALE DES PILOTES DE LIGNE :

M. Jean-François HUZEN
Président de l'UNPL

FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DE TRANSPORT ET LOGISTIQUE DE FRANCE :

M. Philippe BOUCHETEIL
Président du Conseil de métier ferroviaire de TLF

FÉDÉRATION NATIONALE DE L'AVIATION MARCHANDE :

M. Jean-Pierre LE GOFF
Délégué général de la FNAM
M. Olivier BOUGAN
Directeur adjoint – Affaires publiques et communication
Mme Françoise MATAILLET
Directrice des affaires sociales

RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE :

M. Hubert du MESNIL
Président de RFF
M. Jean-Louis ROUHOU
Secrétaire général
M. Christophe PIEDNOEL
Responsable des relations extérieures
Mme Marie-Reine du BOURG
Responsable des relations avec le Parlement

UNION DES TRANSPORTS PUBLICS ET FERROVIAIRES :

M. Bruno GAZEAU
Délégué général de l'UTP
Mme Valérie BEAUDOIN
Directrice du département « Législation et affaires européennes »

AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES :

Mme Patricia de FORGES
Présidente de l'ACNUSA
Mme Céline CALLEGARI
Responsable du pôle « Amendes administratives »

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES :

M. Pierre CARDO
Président de l'ARAF
M. Michel VERMEULEN
Secrétaire général
M. François WERNERT
Conseiller du Président
Mme Caroline RAISON
Chargée de mission

ORGANISATION PROFESSIONNELLE DES TRANSPORTS EN ÎLE-DE-FRANCE :

M. Daniel MEYER
Administrateur général d'Optile, Président des Transports « Daniel Meyer »
M. Thierry COLE
Directeur général d'Optile
M. Bernard STUMPF
Directeur délégué Île-de-France et Outre Mer - Transdev
M. Jean-François CHIRON
Directeur régional Île-de-France – Veolia Transport Île-de-France
M. Jean-Sébastien BARRAULT
Président du groupe Lacroix

VEOLIA TRANPORT :

M. Cyrille du PELOUX
Directeur général
M. Michel QUIDORT
Directeur des relations extérieures
Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE
Directeur des relations institutionnelles